

DESAFIOS DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL NO BRASIL: COMPROMISSOS INTERNACIONAIS E A RESPONSABILIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Challenges of external control of Police activity in Brazil: international commitments and the responsibility of the Public Prosecutor's Office

Alexander Vêras Vieira¹

Universidade de Coimbra

DOI: <https://doi.org/10.62140/AVV162024>

Sumário: 1. Introdução. 2. Violência e impunidade: o Brasil sob o olhar da comunidade internacional. 3. O papel do Direito internacional na efetivação dos direitos humanos. 4. Atuação do Ministério Público na segurança pública: entre deveres e limites. 5. Direito processual penal e proteção dos direitos humanos: uma perspectiva democrática. 6. Conclusões. Referências Bibliográficas.

Resumo: O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público (MP) no Brasil é um dever constitucional que tem implicações na proteção dos direitos fundamentais e humanos, reforçado por tratados e decisões internacionais. Este controle é essencial para a promoção da segurança pública e a proteção multinível de direitos. A alta criminalidade e a efetividade questionável das investigações policiais no Brasil levantam dúvidas sobre a adequação desse controle. Entender os mecanismos de controle pode ajudar a identificar obstáculos e propor alternativas para melhorar a eficiência do serviço policial. Este estudo busca explorar as incertezas relacionadas ao controle externo através de uma breve análise jurisprudencial, complementada por uma revisão normativa e contribuições doutrinárias. O objetivo é aprofundar a compreensão do problema, estimulando o debate acadêmico. A responsabilidade do MP exige constante aperfeiçoamento institucional para atender às demandas sociais. No contexto do controle externo, espera-se mais do que uma supervisão burocrática da atividade policial. Uma interpretação abrangente sugere a necessidade de uma participação mais efetiva do MP, incluindo a análise de investimentos, políticas implementadas e resultados das ações policiais. Esta abordagem evidencia a profundidade do controle esperado, caracterizando-o como uma das obrigações processuais penais positivas, conforme largamente estabelecido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). A jurisprudência da Corte exige procedimentos penais eficientes, transparentes, sujeitos a controle público e conduzidos por autoridades independentes. O Brasil já sofreu condenações pela CIDH, demonstrando deficiências no sistema de justiça e destacando a necessidade de um controle externo mais efetivo.

¹O autor, dentre outras qualificações, é Doutorando em Estado de Direito e Governança Global, encontrando-se como pesquisador visitante no *Ius Gentium Conimbrigae* (IGC)/Centro de Direitos Humanos, associado à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – Portugal (FDUC), além de Mestre em Estratégias Anticorrupção e Políticas de Integridade, ambos pela Universidade de Salamanca – Espanha (USAL). Adicionalmente, como Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), ocupa o cargo de titular de uma Promotoria de Justiça Criminal – com atribuição no Tribunal do Júri. Endereço eletrônico: al_vras@yahoo.com.br.

Palavras-chave: Ministério Público; controle externo; atividade policial; direitos humanos.

Abstract: The external control of Police activities by the Public Prosecutor's Office (MP) in Brazil is a constitutional duty that has implications for the protection of fundamental and human rights, reinforced by international treaties and decisions. This control is essential for the promotion of public security and the multilevel protection of rights. The high level of crime and the questionable effectiveness of police investigations in Brazil raised doubts about the adequacy of this control. Understanding the mechanisms of control can help identify obstacles and propose alternatives to improve the efficiency of the police service. This study seeks to explore the uncertainties related to external control through a brief jurisprudential analysis, complemented by a normative review and doctrinal contributions. The aim is to deepen the understanding of the problem and to stimulate academic debate. The responsibility of the Public Prosecutor's Office requires constant institutional improvement in order to meet the demands of society. In the context of external control, more than bureaucratic supervision of police activity is expected. A broad interpretation suggests the need for more effective participation of the Public Prosecutor's Office, including analysis of investments, policies implemented, and results of police actions. This approach emphasizes the depth of control expected of the Public Prosecutor's Office and characterizes it as one of the positive obligations of criminal procedure, as widely established by the Inter-American Court of Human Rights (IACHR). The jurisprudence of the Court requires efficient and transparent criminal proceedings, subject to public control and carried out by independent authorities. Brazil has already been condemned by the IACHR, demonstrating deficiencies in the justice system and highlighting the need for more effective external oversight.

Keywords: Public Prosecutor's Office; external control; Police activity; human rights.

1. Introdução

O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público (MP) é um dever constitucional previsto no art. 129, VII, com repercussão na proteção de direitos fundamentais e na garantia de direitos humanos (DH). Como objetivo indissociável, a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, conforme art. 144 da Constituição da República Federativa do Brasil (CF). A sua obrigatoriedade não é restrita a comando legais internos, mas também reflexo e imperativo decorrentes de tratados e acordos internacionais. Com a inserção internacional comunitária do Estado brasileiro, uma tendência global, novos horizontes e perspectivas se descortinaram para o controle externo, exigindo maior proatividade e protagonismo do MP. A proteção multinível de direitos e a promoção da justiça insinuam uma participação mais efetiva no controle das polícias, implicando a instituição na qualidade dos serviços de segurança pública (SP), dos quais é corresponsável.

Como insumo, os índices estatísticos evidenciam o alarmante nível da criminalidade no Brasil, corroborados pela questionável efetividade das investigações criminais, gerando, em consequência, dúvidas e questionamentos sobre a (in)adequação do controle externo das polícias. Desse modo, compreender minimamente os mecanismos de controle

empregados pelo MP pode auxiliar na identificação de obstáculos, além de propiciar alternativas para uma maior efetividade das polícias.

Para tanto, primordial considerar, além do dever de exercer o controle externo da atividade policial, outras funções atribuídas ao MP, dentre elas a condição de instituição permanente, essencial à função jurisdicional

Adicional, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, CF). Ademais, não se pode desconsiderar a sua responsabilidade na promoção privativa da ação penal pública e no dever de assegurar o efetivo respeito, pelos Poderes e serviços de relevância pública, aos direitos garantidos na Constituição (art. 129, I e II, CF).

O presente estudo, assim, se propõe a explorar substratos que ofereçam respostas às questões aventadas, por meio de análise jurisprudencial, sem renunciar a uma breve revisão normativa, acrescida de contributos doutrinários, abrangendo aspectos jurídicos e teóricos. O objetivo é avançar na compreensão do problema, visando agilizar a proteção de direitos, sem a pretensão de encontrar uma definitiva solução. Em vez disso, busca-se estimular o debate e a produção acadêmica.

É de se notar a amplitude do encargo conferido ao MP, exigindo um constante aperfeiçoamento institucional. No contexto processual propriamente do controle externo, espera-se muito mais do que a mera supervisão do inquérito policial, na forma do art. 16 do Código de Processo Penal (CPP)². Uma proficiente interpretação da legislação aponta em sentido mais amplo, indicando a imprescindibilidade de uma participação mais efetiva, que contemple as políticas públicas pelas polícias implementadas e os resultados delas advindos, aferindo-se o grau de desempenho no cumprimento de seus múnus.

A ideia, apesar de não original, confirma a extensão do controle da atividade policial que se almeja do MP, órgão fiador dos resultados da SP, efeito que se depreende dos atributos estabelecidos, pela CIDH, para caracterizar a atuação penal pelos Estados. Segundo ela, os procedimentos penais devem ser iniciados de ofício (exceto pelo Poder Judiciário, em respeito ao Sistema Acusatório), realizados de forma oportuna, minuciosos, eficientes e diligentes, adequados aos objetivos pretendidos, transparentes e sujeitos a controle público. Não menos importante, devem ainda permitir a participação das vítimas ou de seus familiares, e ser conduzidos por autoridades independentes e imparciais.

²**BRASIL.** Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 out. 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 29 maio 2024.

Art. 16. O Ministério Público não poderá requerer a devolução do inquérito à autoridade policial, senão para novas diligências, imprescindíveis ao oferecimento da denúncia.

Dentro desse espectro, o Brasil já sofreu 13 (treze) condenações pela CIDH, alvo portanto de sujeição internacional, demonstrando uma deficiência crônica que descredencia o sistema de justiça, seja pela inação ou por uma limitada ação, revelando um descoordenado controle externo das polícias. Ademais, oportuno registrar que a jurisprudência em desfavor do Brasil se caracteriza exatamente pelos abusos aos direitos das vítimas de crimes – em regra pela demora na devida resposta estatal –, ao contrário do que se poderia supor, conquanto prevaleça no imaginário coletivo a proteção dos direitos dos acusados.

Assim, amparado no art.1.º da Convenção Americana de DH³, que impõe aos Estados, como cláusula geral, o dever de respeito aos direitos e liberdades, é que se identificam postulados que se projetam para além do controle burocrático, albergando a eficiência na proteção de direitos. Afinal, o Direito penal não se perfaz sem o processo – autêntico instrumento –, fazendo-se indispensável para a materialização do Princípio da Obrigatoriedade da Resposta Penal. Decorrendo deste, por conseguinte, a importância do controle externo das polícias, sob a perspectiva da efetividade, como obrigação de meio, e não de fim (FISCHER e PEREIRA, 2019)⁴, caracterizando-o como uma das obrigações processuais penais positivas, é o que se pode concluir.

2. Violência e impunidade: o Brasil sob o olhar da comunidade internacional

Não é novidade que a SP no Brasil vem sendo alvo de debates e questionamentos cada vez mais intensos, talvez influenciado pelo medo difuso, também efeito da indistinta divulgação de casos de violência (PORTO, 2009)⁵, inclusive, alguns, contando com a participação de agentes e autoridades policiais. Não bastasse o degradante cenário social, os negativos números que refletem a insuficiente atuação dos órgãos de persecução criminal contribuem para uma sensação ainda mais acentuada de insegurança. Embora inegável a existência de diversos outros problemas que afetam as políticas de segurança, o que inclui o subjetivo sentimento de medo, todos merecedores de atenção, uma certeza resta, algo precisa

³**BRASIL.** Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 5 jun. 2024.

ARTIGO 1

Obrigações de Respeitar os Direitos

1. Os Estados-Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

⁴FISCHER, D.; PEREIRA, F. V. **As obrigações processuais penais positivas: segundo as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos**. 2. ed. ver. ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019, p. 186.

⁵ **PORTO, M. S. G. MÍDIA, SEGURANÇA PÚBLICA E REPRESENTAÇÕES SOCIAIS. TEMPO SOCIAL, V. 21, N. 2, P. 211-233, 2009.**

ser feito a respeito, afinal, “(...) negar o medo é deixar a pessoa entregue a emoções que ela não controla”(ZALUAR, 2019)⁶.

A importância do tema, tão caro à sociedade, que testemunha padrões mínimos de convivência coletiva serem tensionados, passa a constituir pauta nacional, contaminando o discurso político. A população, por sua vez, premida pela violência, confronta as instituições, vindicando legitimamente melhorias na SP. Desiludida, ante a franca atuação de grupos criminosos por todo o território nacional, passa a voluntariamente aderir, quando não obrigada, a mecanismos não oficiais de solução de conflitos, abrindo uma perigosa janela de oportunidade para substituição do Estado no exercício do monopólio do uso da força.

Sobre o monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea, Sérgio Adorno (2002)⁷, percebendo uma interconexão entre o monopólio da violência e o controle territorial, diante da expansão de facções criminosas pelas favelas brasileiras em detrimento da legítima presença estatal, há muito já defendia que “(...) o controle estatal do território é requisito do controle estatal da violência”. A fragilização da presença do Estado foi percebida como de tal ordem, que o autor passou a considerar “que, na atualidade, os problemas de segurança pública se tornaram de tal sorte complexos que as agências públicas e estatais encarregadas de implementar lei e ordem se mostram insuficientes para fazê-lo”.

O que poderia pressupor um problema local, que não transbordasse as fronteiras, já há algum tempo ganhou novos contornos. Não são recentes os casos de condenação do Brasil pela CIDH, julgamentos caracterizados pela constatação de uma insuficiente intervenção estatal na persecução penal, destaque para a falta de diligência na garantia dos direitos das vítimas. As decisões, somadas aos alarmantes números da SP, podem indicar uma ineficiência na atuação dos órgãos responsáveis, exigindo uma reflexão sobre o papel do MP, a fim de que alternativas sejam pensadas e repensadas sobre a sua atuação.

Não são desprezíveis os números relativos à SP no país. Ao contrário, merecem atenção e urgência, senão pelo compromisso de redução significativa de todas as formas de violência – Objetivo 16 da Agenda 2030, ao menos pela dimensão do que representariam os negativos índices. Para contextualizar, utilizou-se como parâmetro os números apresentados

⁶ ZALUAR, A. Os medos na política de segurança pública. **Estudos Avançados**, v. 33, n. 96, p. 5-22, maio 2019.

⁷ ADORNO, S. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. **O que ler na ciência social brasileira**. Tradução. São Paulo: ANPOCS/Editora Sumaré/CAPES, 2002. Disponível em: https://biblio.fflch.usp.br/Adorno_S_1277810_MonopolioEstatualDaViolencia.pdf. Acesso em: 04 jun. 2024.

pela Organização das Nações Unidas (ONU), por ocasião da publicação da 4.^a edição do Estudo Global sobre Homicídio⁸.

De um total de 458 mil homicídios no mundo em 2021, ano de referência, o Brasil registrou aproximadamente 48 mil, o que representaria 10,4% do total. Em números absolutos, o país estaria na incômoda liderança, quadro amenizado quando analisados os homicídios por 100 mil habitantes, ficando na 11.^a posição, com 22,38 mortes. Ainda assim, o percentual per capita seria quase quatro vez maior que a média mundial, com 5,8 mortes por 100 mil habitantes.

Para além dos estarrecedores números, merecem apreço as causas e concausas que contribuem para esse quadro. Afinal, não são desprezíveis para tanto a atuação do crime organizado, além das dificuldades apresentadas pelo sistema de justiça criminal para promover adequadas respostas. Sobre as facções criminosas e o impacto nos resultados, todo cidadão médio, morador de um grande centro brasileiro, seria capaz de inferir (ainda que empiricamente), ante o diário convívio com a violência. Por outro lado, a incapacidade estatal de promover uma resposta nem sempre se evidencia de forma ampla, normalmente recaindo a responsabilidade sobre as polícias e seus gestores diretos.

Ganha relevo nesse sentido identificar o grau de eficiência do Estado na elucidação das mortes violentas intencionais, até mesmo considerando o efeito desestimulador que os resultados poderiam proporcionar, sob a lógica da oportunidade. Os números, infelizmente, não são animadores. O Instituto Sou da Paz, em 2023, publicou pesquisa intitulada “Onde Mora a Impunidade”⁹, apontando que o país somente teria esclarecido a terça parte dos homicídios nos últimos 7 (sete) anos. O que, por si só, já indicaria gravidade, sobretudo considerando a indispensável necessidade de proteção do bem jurídico mais valioso, a vida, quando analisados os números por Estado, o resultado pontualmente é ainda mais preocupante.

Nesse contexto, de sucumbência do sistema de persecução penal, que as Cortes de DH vêm apontando para a existência de obrigações que vinculam os países membros. Devem eles, como subscritores de normas supranacionais, respeitar os direitos do homem e promover a garantia da sua proteção. Denominadas obrigações processuais penais positivas, destinam-se “a salvaguarda dos direitos fundamentais envolvidos nas práticas ilícitas”,

⁸ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Global Study on Homicide 2023*. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/2023/Global_study_on_homicide_2023_web.pdf. Acesso em: 5 jun. 2024.

⁹ SOU DA PAZ. **Onde Mora a Impunidade**. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://soudapaz.org/noticias/brasil-esclareceu-apenas-1-em-cada-3-homicidios-nos-ultimos-7-anos-veja-serie-historica-do-estudo/>. Acesso em: 4 jun. 2024.

caracterizando-se “como um dever imposto aos Estados Partes de conduzir procedimento investigativo eficiente e processo penal apto a assegurar accertamento dos fatos ilícitos e a punição dos eventuais autores” (FISCHER e PEREIRA, 2019)¹⁰.

3.O papel do Direito internacional na efetivação dos direitos humanos

Os descumprimentos às normas e decisões dos tribunais internacionais se evidenciam no caso brasileiro. A complexidade do assunto, que comporta digressões, não afasta a responsabilidade estatal ante a limitada atuação na elucidação de casos levados à apreciação da CIDH. Afinal, já somam 13 (treze) as condenações sofridas pelo Brasil¹¹, todas por violações dos direitos das vítimas.

As desfavoráveis decisões escancaram um problema crônico, ainda mais considerando que a primeira ocorreu há mais de quinze anos. Mesmo após esse período, os índices de elucidação de homicídios persistem aquém do aceitável, demonstrando deficiênciana persecução penal. Tais dados já seriam suficientes para um mais efetivo acompanhamento das políticas de SP, medidas que, segundo Agra (2019)¹², “(...) se mostram ainda mais necessários quando se verifica, com base em dados objetivos, a ineficiência estatal no controle da criminalidade (...)”.

¹⁰FISCHER, D.; PEREIRA, F. V. **As obrigações processuais penais positivas: segundo as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos**. 2. ed. ver. ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019, p. 196.

¹¹ Seguem os casos até aqui julgados: Caso Ximenes Lopes versus Brasil/2006 – Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf; Caso Escher e outros versus Brasil/2009 – Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_200_por.pdf; Caso Garibaldi versus Brasil/2009 – Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_203_por.pdf; Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) versus Brasil/2010 – Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf; Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde versus Brasil/2016 – Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf; Caso Favela Nova Brasília versus Brasil/2017 – Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_333_por.pdf; Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros versus Brasil/2018 – Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf; Caso Herzog e outros versus Brasil/2018 – Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_353_por.pdf; Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares versus Brasil/2020 – Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_407_por.pdf; Caso Barbosa de Souza e outros versus Brasil/2021 – Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_435_por.pdf; Caso Sales Pimenta versus Brasil/2022 – Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_454_por.pdf; Caso Tavares Pereira e outros versus Brasil/2023 – Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/atualizacao-internacional/sentencas-da-corte-interamericana/SentenaTavaresPereira.CorteIDH.pdf>; Caso Honorato e outros versus Brasil/2023 – Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/atualizacao-internacional/sentencas-da-corte-interamericana/SentenaCastelinho.CorteIDH.pdf>. Acessos em: 5 jun. 2024.

¹²AGRA, W. B. R. O controle das políticas de segurança pública e da eficiência da atividade policial. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial*. Vol. 2. Brasília: CNMP, 2019. pp. 133-150.

O tema ganha singularidade quando observada, diante dos avanços da criminalidade, a fragilização de direitos individuais já garantidos, mitigados em nome do interesse coletivo. Sob uma incômoda tolerância, que talvez outras ciências possam explicar, a violência passa a justificar leis e medidas cada vez mais duras e invasivas, uma polícia mais combativa e violenta, tudo, por outro lado, aplaudido de pé por parcela da sociedade. Assim, “Para uma parte da população, os violadores de direitos humanos não são, propriamente, criminosos. Espancar, torturar, violentar, desde que se faça com alguém que “mereça” isto, não constitui propriamente crime ou violência”. Oportuna reflexão trazida por Lopes (2000)¹³, que alerta para a importância da compreensão da autoridade pública, bem como o papel do Direito, que, juntos, poderão nos conduzir a cenários mais auspiciosos, minimizando os efeitos daqueles que “querem um Estado vingador, capaz de fazer, por meio de seu braço armado, mais especificamente a polícia, uma espécie de justiça imediata e pelas próprias mãos”.

Não por acaso, nos exatos limites acima, a conclusão deixada por Sérgio Adorno (2002), indicando a necessidade de um equilíbrio, ainda se perfaz contemporânea, visto que: “Um dos maiores desafios reside justamente em compatibilizar o respeito aos direitos humanos e as demandas por maior eficiência policial, uma das dimensões pelas quais o problema da lei e da ordem se apresenta em nossa sociedade”¹⁴.

E, diante desse estado de coisas, qual seria o papel dos organismos internacionais de proteção dos DH? Exatamente o de delimitar o mínimo, um *standard* para ser cumprido pelos Estados Partes, tornando efetivas as normativas internacionais. Afinal, por imposição da Convenção Americana, toda violação a DH requer, como resposta, uma efetiva investigação pelo Estado, na busca pela identificação e punição dos autores.

Desafio é encontrar um equilíbrio entre as proibições de excesso e de proteção insuficiente, proporcionalidade ínsita aos deveres de proteção do Estado, sem comprometer a efetividade dos mecanismos de garantias de direitos. Não é incomum, mesmo em desacordo jurídico, que teses sejam invocadas para negar instrumentos postos em proveito dos DH, sejam elas da ordem das tradições nacionais, estruturais e, até mesmo, de soberania, sem contar a falta de compreensão e comprometimento dos organismos internos de cada país com os padrões internacionais (FISCHER e PEREIRA, 2019)¹⁵.

¹³ LOPES, J. R. de L. Direitos humanos e tratamento igualitário: questões de impunidade, dignidade e liberdade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 42, p. 77–100, fev. 2000.

¹⁴ ADORNO, S. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. **O que ler na ciência social brasileira**. Tradução. São Paulo: ANPOCS/Editora Sumaré/CAPES, 2002. Disponível em: https://biblio.fflch.usp.br/Adorno_S_1277810_MonopolioEstatalDaViolencia.pdf. Acesso em: 04 jun. 2024.

¹⁵ FISCHER, D.; PEREIRA, F. V. **As obrigações processuais penais positivas: segundo as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos**. 2. ed. ver. ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019, p. 192.

4. Atuação do Ministério Público na segurança pública: entre deveres e limites

O desafiante cenário da SP no país, há muito posto, reforça o indicativo do seu irregular funcionamento, marcado por uma persecução penal inefetiva, exigindo oportunas respostas dos órgãos envolvidos. No caso do MP, ante o dever de exercer o controle externo das polícias, espera-se ainda mais comprometimento, no sentido de encontrar mecanismos que possam elevar a qualidade dos serviços prestados.

Não por acaso, o legislador constituinte se utilizou do verbo “exercer” em detrimento de outros, ao que parece, segundo seu significado, exatamente na busca pela sua efetiva participação nos processos que envolvem a atividade policial. Assim é que, em rápida busca pela *web*, torna-se possível extrair importantes sentidos que corroboram o protagonismo do MP no exercício do controle das polícias e da sua responsabilidade reflexa sobre a SP.

Não se trata o MP, em verdade, de um mero controlador da atividade das polícias, um simples observador, que aponta aqui ou acolá alguma irregularidade, com ela não se comprometendo. Não, pelo contrário. Deve o órgão: “pôr em atividade ou em ação”; “levar a efeito”; “praticar”; “executar tarefa, obrigação”; dentre tantos outros sentidos (MICHAELIS, s/d)¹⁶, todos mais amplos que uma singela “atuação cartorial” (RODRIGUES, 2022)¹⁷.

Para além dos números que envolvem a SP, a insuficiência no controle externo das polícias pelo MP pode, até mesmo, ser constatada a partir da análise de aspectos jurídico-teóricos. Para tanto, o olhar deve estar voltado para a própria evolução do Direito processual penal, sem olvidar das razões fundantes para o seu desenvolvimento. Logo, ter em contexto as finalidades do processo penal, pode auxiliar na adequada percepção sobre a sua relevância na proteção de direitos e garantias do indivíduo, recorte onde se encaixa a SP.

Afinal, presta-se o processo penal a alguns objetivos, podendo-se destacar: i. realização da justiça; ii. descoberta da verdade; iii. proteção, contra o Estado, dos direitos fundamentais das pessoas (contenção de abusos); e, iv. preservação da paz pública, pela intervenção jurídica (a razão do Direito)¹⁸. Como consequência, a partir de uma revisita às finalidades do processo penal, apesar de, no dizer de Dias (1987, p. 13)¹⁹, se apresentarem, em alguma medida, com “carácter irremediavelmente antinómico e antitético”, já seria

¹⁶MICHAELIS. Exercer. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/exercer/>. Acesso em: 29 maio 2024.

¹⁷RODRIGUES, J. G. Controle externo da atividade policial e atuação cartorial. *Revista do CNMP*. Brasília, 10^a ed., 2022, p. 359 - 392.

¹⁸ANTUNES, M. J. **Direito Processual Penal**. Edições Almedina, Coimbra, 5.^a edição, 2023, p. 18.

¹⁹DIAS, J. de. F. **O Novo Código de Processo Penal, Textos Jurídicos – I**, Ministério da Justiça, 1987, p. 13.

possível pôr em xeque a atuação do MP quanto ao controle externo, o que se daria não somente por descumprimento ao comando Constitucional, mas, também, no âmbito processual penal, dada a sua função institucional de promover, privativamente, a ação penal pública.

É oportuno que se destaque, em que pese os inegáveis avanços na interpretação jurisprudencial sobre as atribuições do MP brasileiro, (re)afirmadas pelos Tribunais Superiores, que, diferentemente de Portugal, alguns dos poderes institucionais não foram descritos de forma clara e direta, necessitando por vezes de interpretação, justificados pela Teoria dos Poderes Implícitos (SOUSA e DUARTE, 2021)²⁰. Exemplo luso, prende-se na objetividade ao subordinar a polícia ao MP na fase investigativa, pois cabe a este a direção do inquérito, que será conduzido com a assistência dos órgãos de polícia criminal, na forma do art. 263.º do CPP²¹, viabilizando uma eventual ação penal. No Brasil, ao fim e ao cabo, essa subordinação funcional e técnica também se impõe, muito embora afirmada mediante hermenêutica, gerando debates que mais atrapalham do que auxiliam na solução dos problemas de segurança.

Em esclarecedora decisão, que detalha com precisão o papel do MP e seus limites, sem esquecer das relevantes funções exercidas pela Polícia Judiciária, vale a leitura do acórdão proferido no bojo do HC 89.837/Distrito Federal²², com origem na Segunda Turma do STF. Finalmente, tamanho eram os questionamentos, até mesmo sobre o poder de investigação do MP, que a Corte Constitucional decidiu, pelo Tribunal Pleno, com Repercussão Geral, afastar quaisquer dúvidas sobre as atribuições do órgão, conforme Tema 0184, com base no *leading case* RE 593.727/Minas Gerais²³: “O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal,

²⁰SOUSA, P.; DUARTE, E. P. A Teoria dos Poderes Implícitos na Determinação das Competências Constitucionais (Legislativa e Material) nos Estados Unidos e no Brasil: a trajetória constitucional para fundamentar os poderes de investigação do Ministério Público. *Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, [S. l.], v. 13, n. 25, p. 210–232, 2021. Disponível em: <https://www.abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/322/271>. Acesso em: 3 jun. 2024.

²¹PORTUGAL, **Código de Processo Penal – CPP**, Decreto-Lei n.º 78/87, Diário da República n.º 40/1987, Série I de 1987-02-17. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1987-34570075>. Acesso em: 14 maio 2024.

Artigo 263.º

(Direção do inquérito)

1 - A direcção do inquérito cabe ao Ministério Público, assistido pelos órgãos de polícia criminal.

2 - Para efeito do disposto no número anterior, os órgãos de polícia criminal actuam sob a directa orientação do Ministério Público e na sua dependência funcional.

²²**BRASIL**. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 89.837, Distrito Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 205, divulgado em 29 de outubro de 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605906>. Acesso em: 3 jun. 2024.

²³**BRASIL**. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 593.727, Minas Gerais. Relator: Ministro Cezar Peluso. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 97, divulgado em 14 de maio de 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307671331&ext=.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2024.

desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer pessoa sob investigação do Estado (...).”.

No caso do controle externo da polícia, dada a explícita menção constitucional a respeito, o que poderia sugerir menor polêmica, a intervenção do STF também ocorre. Recentemente, a Primeira Turma foi instada a se manifestar sobre o tema no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n.º 1.477.981/Rio Grande do Norte²⁴, ocasião em que decidiu pela “possibilidade de acesso à informação sobre quantitativo de agentes e delegados em determinada unidade policial”, quando requisitado pelo MP.

Não se quer, com isso, negar a presidência do inquérito pela autoridade de polícia judiciária ou subordiná-la hierarquicamente ao MP. Peremptoriamente, não. Mas a simples possibilidade de, na forma do art. 16 do CPP, devolver fundamentadamente o inquérito à autoridade policial para novas diligências, imprescindíveis à denúncia, já indicaria que, *mutatis mutandis*, esta sujeição funcional também se exigiria.

Apesar de comedida por um lado, a Constituição brasileira não poupou palavras por outro, concedendo ao MP uma feição *sui generis*, diferentemente de outros países, onde a sua atuação está voltada mais estritamente à matéria penal. Reflexo das suas múltiplas funções, ao longo de sua história, o MP passou a ser, inclusive, apontado como verdadeiro *Ombudsman*, se contrapondo aos excessos e desvios praticados por agentes público, servindo de anteparo ao Poder (GUIMARÃES e FERRAZ, 1997)²⁵. Para tanto, indispensável a independência ao órgão conferida, amplamente justificada na defesa dos interesses públicos e coletivos. Para além da titularização da ação penal pública, a atuação do MP brasileiro é marcada pela promoção da *accountability*, desempenhando, como órgão de controle, relevante papel fiscalizatório, servindo também como fiel defensor da transparência pública, características plenamente compatíveis com o exercício do controle externo da atividade policial.

Como era de se esperar, produto da dimensão de suas atribuições, questionamentos passaram a surgir sobre a efetividade da atuação institucional. O órgão por natureza fiscalizador, como uma via de duas mãos, passou a sofrer controle, devendo ser capaz, em contrapartida, de prestar contas, privilegiando a transparência, sobre os resultados de suas intervenções. Tendo a sociedade como destinatária, as cobranças para ações cada vez mais

²⁴**BRASIL.** Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.477.981, Rio Grande do Norte. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Publicado em 20 de maio de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15367111861&text=.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2024.

²⁵GUIMARÃES JUNIOR, J. L.; FERRAZ, A. A. M. de C. A necessária elaboração de uma nova doutrina de Ministério Público compatível com seu atual perfil constitucional. In: FERRAZ, A. A. M. de C. (Org.). **Ministério Público – I: instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997. p. 19-35. (Série doutrinas essenciais; v. 1).

efetivas e firmes, em diversas áreas, se multiplicaram. Apesar dos poderes e prerrogativas destinadas aos seus membros, persiste um questionamento: “E o *Parquet* tem respondido a essas cobranças?” (MARTINES JÚNIOR, 2016)²⁶.

Nesse contexto que, quando analisados os contornos do controle externo da atividade policial pelo MP, se defende a sua realização para além daquele instrumentalmente realizado nos termos do CPP. O controle que se exige, e se espera, é aquele compatível com um órgão corresponsável pela promoção do direito fundamental à SP, portanto, também fiador de seus resultados, sendo indispensável, para tanto, o avanço para a análise, a partir das causas e evidências, da pertinência das políticas públicas levadas a efeito (ÁVILA, 2017)²⁷.

Os instrumentos jurídicos destinados à adequação do controle hoje realizado, para além do meramente administrativo e burocrático, estão disponíveis na legislação brasileira. Atualmente, em complementação aos já conhecidos fundamentos contidos nos arts. 127, *caput*, e 129, II, III e VII da CF e dos arts. 3.º, 5.º e 6.º da LC n.º 75/1993 (também aplicável aos MPs estaduais por força do art. 80 da Lei n.º 8.625/1993), temos a recém editada Resolução n.º 279/2023, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), superando os entraves e omissões contidas em Resoluções anteriores. Agora, de forma mais clara priorizando a intervenção nas políticas públicas, o faz com amparo na garantia da dignidade da pessoa humana e na prevalência dos DH, convergentes com inúmeras normas supranacionais, como a Declaração Universal dos DH e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, ambos adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

Assim, é que se reforçam os argumentos defendidos por Kurkowski e Silva (2022)²⁸, sobretudo aquele que compreende a importância da intervenção do MP na tutela dos interesses difusos, como nas políticas de SP, reflexo da sua caracterização “como instituição essencial ao sistema de defesa da paz e do equilíbrio social”.

²⁶MARTINES JÚNIOR, E. Accountability, responsiveness e Ministério Público. Caderno de Administração. *Revista do Departamento de Administração da FEA*, v.1, Ano 2016, ISSN 1414-7394, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <file:///C:/Users/Membro/Downloads/19127-Texto%20do%20artigo-101440-1-10-20180326.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2024.

²⁷ O autor: “Sustenta que a escassez de políticas de segurança pública sólidas e com continuidade, calcadas numa racionalidade gerencial de mensuração de efetividade, focadas nas causas e não meramente nas consequências, exige uma intervenção fiscalizatória do Ministério Público, fora da perspectiva estritamente criminal, mas numa perspectiva de controle de políticas públicas lato sensu”. ÁVILA, T. A. P. O controle pelo Ministério Público das políticas de segurança pública. In: **CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. O Ministério Público e o controle externo da atividade policial**: Dados 2016. Brasília: CNMP, 2017. p. 27. (Série dados estatísticos; v. 5).

²⁸KURKOWSKI, R. S.; SILVA, R. da. A Compatibilização do Controle Externo da Atividade Policial com a Confiança Necessária à Cooperação em Inteligência. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, Brasília, v. 14, n. 11, p. 455-481, jan.-abr./2023. ISSN 2178-0013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/368739819_A_compatibilizacao_do_controle_externo_da_atividade_policial_com_a_confianca_necessaria_a_cooperacao_em_inteligencia. Acesso em: 4jun. 2024.

5. Direito processual penal e proteção dos direitos humanos: uma perspectiva democrática

Inicialmente, vale destacar, a interpretação do Direito vai muito além da mecânica e isolada leitura de textos legais, dependente que é, ante a intrínseca complexidade em que se vive, de uma percepção mais ampla dos fenômenos sociais. Na verdade, a interpretação depende antes da compreensão, pois somente adquirirá sentido a partir da intervenção do hermeneuta. Afinal, segundo Ávila(2003, p. 22)²⁹: “normas não são textos nem o conjunto deles, mas os sentidos construídos a partir da interpretação sistemática de textos normativos”.

A interpretação jurídica não pode se efetivar de forma anacrônica, isolada no tempo e no espaço, exigindo contemporaneidade, a partir de uma análise sistêmica e evolutiva. A submissão a uma ótima concretização da norma é característica inerente à interpretação constitucional (STRECK, 2006)³⁰. O objetivo de uma qualificada interpretação normativa é o de promover a eficácia imediata dos direitos fundamentais, garantindo o seu protagonismo (UBILLOS, 2003)³¹, núcleo ao qual não está isento o processo penal.

A liberdade, considerada um direito ínsito ao ser humano, é uma regra defendida em ambientes democráticos e respaldada por instrumentos supranacionais de defesa dos DH, assim como a vida. Nesse recorte, pode-se afirmar que o Direito processual penal reflete significativamente sobre a sociedade e o Estado aos quais está relacionado. A partir da compreensão desse ramo do Direito, é possível avaliar a qualidade dos instrumentos de proteção dos direitos no ambiente social, indicando o nível de democracia local. Não por outra razão, Goldschmidt(2016)³² observa que a estrutura do processo penal de uma nação funciona como um “termômetro” para avaliar os elementos corporativos ou autoritários da sua Constituição.

Dessa reflexão, depreende-se uma estreita relação entre a Constituição e o processo penal, este funcionando como um “sismógrafo” daquela (ROXIN e SCHÜNEMANN, 2014)³³. Esse entendimento possui uma dupla dimensão, conforme interpretação de Dias (2018, p. 132)³⁴, que ao analisar os problemas legislativos do processo penal em uma

²⁹ ÁVILA, H. **Teoria dos Princípios**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 22.

³⁰ STRECK, L. **Verdade e Consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 191.

³¹ UBILLOS, J. M. B. *En qué medida vinculan a los particulares los derechos fundamentales?* In: **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. SARLET, I. W. (org.). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 306.

³² GOLDSCHMIDT, J. *Problemas jurídicos y políticos del proceso penal*. Editorial B de f, **Maestros de Derecho Penal**, Buenos Aires, 2016.

³³ ROXIN, C.; SCHÜNEMANN, B. **Strafverfahrensrecht**. C.H.Beck, München, 2014.

³⁴ DIAS, J. de F. Sobre a vigência tricenal do Código de Processo Penal, **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, 2018, p. 132.

democracia constitucional, considera que o desafio consiste em uma dificuldade política, que envolveria duas questões fundamentais da função protetora do Estado de Direito: a proteção dos DH fundamentais e, igualmente, a proteção dos direitos fundamentais do conjunto de indivíduos constituídos em Estado.

O Direito processual penal, portanto, revela-se fundamental para entender a estrutura e os mecanismos de proteção dos direitos, refletindo na percepção da justiça e da equidade na sociedade. Assim como a Constituição, precisa ele de abertura e flexibilidade suficientes para, ao longo do tempo, aperfeiçoar-se, ganhando sentido, assim, a concepção de Constituição trazida por Canotilho (2001, p. 116)³⁵, de que são suas características a abertura, a incompletude e a imperfeição.

Nesse sentir que, para além dos direitos daquele que se submete ao Estado-persecução em razão de uma eventual prática ilícita, irrenunciável medida de proteção e de contenção do poder (NABAIS, 1998)³⁶, não é diferente o dever estatal de mover a mesma estrutura, entretanto, no sentido de proporcionar adequadas respostas às vítimas (e seus familiares), tamanha é a importância da manutenção da paz jurídica. Indefectível, portanto, que a proteção do indivíduo vítima (e/ou de seus representantes), sem prejuízo das garantias da pessoa objeto da persecução, encontra-se sob a égide da SP, direito fundamental por excelência, dependente, como corolário, de um adequado controle externo da atividade policial. Se sob a ótica do autor do ilícito já seria questionável a atuação das polícias, maior relevo adquire quando percebida pelo olhar das vítimas, aspectos que demonstram o acertado rearranjo na garantia internacional dos DH, afastando-se do clássico e ultrapassado “*garantismo a senso unico*” para uma feição protetiva integral, conhecida por “*garantismo a 360 gradi*” (BALSAMO, 2014)³⁷.

Silva Sanches (2008) também se dedicou aos aspectos acima, percebendo a importância da intervenção estatal no controle da criminalidade sob a ótica da promoção de direitos, a partir da interpretação emprestada por tribunais internacionais. Advertiu o autor que são reflexos da impunidade a “*falta ensu conjunto de investigación, persecución, captura,*

³⁵ CANOTILHO, J. J. G. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 116.

³⁶ Da mesma forma que se deve garantir direitos, parece evidente que ao indivíduo também incumbe se submeter à lei e à ordem – em nome da coletividade, pois a relação entre direitos e deveres funcionaria como uma verdadeira sinalagma. No dizer do autor: “Não há direitos sem deveres, porque não há garantia jurídica ou fática dos direitos fundamentais sem o cumprimento dos deveres do homem e do cidadão indispensáveis à existência e funcionamento da comunidade estadual (...)”. NABAIS, J. C. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**. Coimbra: Almedina, 1998, p. 119.

³⁷ BALSAMO, A. **L’art. 3 della CEDU e il sistema italiano della prescrizione: una riforma necessaria, Cassazione penale**. Milano, n. 11, 2014, p. 3925-3937.

enjuiciamiento y condena de los responsables de violaciones de derechos protegidos”³⁸, que alcançam importantes dimensões, dentre elas a não intervenção estatal sobre os fatos juridicamente relevantes.

Dentro desse espectro que a CIDH vem reconhecendo de forma ampla, inclusive com a responsabilização dos Estados Partes, o dever estatal de cumprir com as suas obrigações, dentre elas a de promover uma adequada e eficaz persecução penal, reflexo do Direito Internacional dos DH. Há uma verdadeira “interconstitucionalidade” (CANOTILHO, 2008)³⁹, a partir do diálogo entre fontes, reafirmando a importância não apenas dos direitos, mas, também, dos deveres de proteção penal dos DH – as obrigações positivas. A sua intervenção (do Estado) não deve se limitar, o que é mais comum, ao tratamento abstrato dos fatos juridicamente relevantes, a partir de uma ativa ação legislante. Para além disso, deve promover ações no sentido de propiciar uma adequada e oportuna persecução, desde a investigação, passando por um processo imparcial e justo, sem descuidar de uma proporcional e efetiva execução penal (FELDENS, 2012)⁴⁰.

6. Conclusões

Ante a breve incursão sobre o tema, algumas conclusões se afiguram possíveis. É inegável a necessidade premente de aprimoramento, no Brasil, do controle externo da atividade policial pelo MP. A falta de efetividade reflete não apenas em um funcionamento irregular da persecução penal, mas também em um descumprimento de diretrizes internacionais de proteção dos DH, impactando a imagem do Estado brasileiro.

A adoção de medidas urgentes, no sentido de promover uma readequação no controle da atividade policial, apresenta-se como prioridade. O impacto a ser gerado pela edição da Resolução do CNMP n.º 279/2023 merece atenção, possibilitando a realização de ajustes para que os objetivos nela almejados sejam alcançados, qualificando a atuação das polícias em prol de melhores resultados na persecução penal, mediante a intervenção do MP.

Uma alternativa se apresenta ao burocrático controle externo, voltando o MP para o acompanhamento das políticas públicas de segurança, qualificando não somente a sua

³⁸SÁNCHEZ, J. M. S. ¿*Nullum crimen sine poena*? Sobre las doctrinas penales de la “lucha contra la impunidad” y del “derecho de la víctima al castigo del autor”. *Derecho Penal y Criminología*, v. 29, n. 86-87, p. 149-171, 2008. Disponível em: [file:///C:/Users/Membro/Downloads/Dialnet-NullumCrimenSinePoenaSobreLasDoctrinasPenalesDeLaL-3313898%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Membro/Downloads/Dialnet-NullumCrimenSinePoenaSobreLasDoctrinasPenalesDeLaL-3313898%20(1).pdf). Acesso em 5 jun. 2024.

³⁹ Como reflexo do “interconstitucionalismo”, como denominado por CANOTILHO, J. J. G. **Brancos e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional**. 2. ed. Almedina: Coimbra, 2008, p. 190.

⁴⁰ FELDENS, L. **Direitos fundamentais e Direito Penal: a Constituição penal**. 2.ª ed. ver. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 102-103.

atuação enquanto órgão de controle e corresponsável pelos resultados, mas, também, promovendo a integração entre os atores envolvidos e o aperfeiçoamento dos métodos empregados.

A interpretação dinâmica do direito processual penal é primordial para garantia, sobretudo imediata, dos direitos fundamentais, especialmente no contexto da SP. É essencial que haja um compromisso efetivo com a dignidade humana, tanto na responsabilização dos infratores quanto na proteção dos direitos das vítimas. Isso implica não somente em uma atuação eficiente do Estado na persecução, mas também em um controle adequado da atividade policial, respeitando os *standards* impostos, nacional e internacionalmente.

Os desafios políticos e jurídicos envolvidos na proteção dos DH e na promoção da justiça exigem uma postura proativa por parte do Estado, de seus órgãos e agentes, visando a garantia da paz jurídica e o respeito aos direitos de todos. Não há mais espaço para disputas corporativas, em detrimento do cumprimento da lei e da ordem. Portanto, é fundamental que haja amplitude na interpretação das normas constitucionais e processuais penais, adaptando-se às demandas sociais, garantindo um sistema de justiça que promova os DH e a igualdade perante a lei. O MP, nesse contexto, desempenha um papel central, sendo imprescindível para o aperfeiçoamento da persecução penal e o fortalecimento do Estado de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ADORNO, S. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. **O que ler na ciência social brasileira**. Tradução. São Paulo: ANPOCS/Editora Sumaré/CAPES, 2002. Disponível em: https://biblio.fflch.usp.br/Adorno_S_1277810_MonopolioEstatalDaViolencia.pdf. Acesso em: 04 jun. 2024.

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

ANTUNES, M. J. **Direito Processual Penal**. Edições Almedina, Coimbra, 5.^a edição, 2023.

ÁVILA, H. **Teoria dos Princípios**. São Paulo: Malheiros, 2003.

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

BALSAMO, A. *L'art. 3 della CEDU e il sistema italiano della prescrizione: una riforma necessaria, Cassazione penale*. Milano, n. 11, 2014, p. 3925-3937.

CANOTILHO, J. J. G. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

_____. **Brançosos e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional**. 2. ed. Almedina: Coimbra, 2008.

DIAS, J. de. F. **O Novo Código de Processo Penal, Textos Jurídicos – I**, Ministério da Justiça, 1987.

_____. Sobre a vigência tricenal do Código de Processo Penal, **Revista Portuguesa de Ciência Criminal**, 2018.

FELDENS, L. **Direitos fundamentais e Direito Penal: a Constituição penal**. 2.^a ed. ver. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

FISCHER, D.; PEREIRA, F. V. **As obrigações processuais penais positivas: segundo as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos**. 2. ed. ver. ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

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

GOLDSCHMIDT, J. *Problemas jurídicos y políticos del proceso penal*. Editorial B de f, **Maestros de Derecho Penal**, Buenos Aires, 2016.

KURKOWSKI, R. S.; SILVA, R. da. A Compatibilização do Controle Externo da Atividade Policial com a Confiança Necessária à Cooperação em Inteligência. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, Brasília, v. 14, n. 11, p. 455-481, jan.-abr./2023. ISSN 2178-0013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/368739819_A_compatibilizacao_do_controle_externo_da_atividade_policial_com_a_confianca_necessaria_a_cooperacao_em_inteligencia. Acesso em: 4jun. 2024.

LOPES, J. R. de L. Direitos humanos e tratamento igualitário: questões de impunidade, dignidade e liberdade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 42, p. 77–100, fev. 2000.

MARTINES JÚNIOR, E. Accountability, responsiveness e Ministério Público. Caderno de Administração. *Revista do Departamento de Administração da FEA*, v.1, Ano 2016, ISSN 1414-

7394, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <file:///C:/Users/Membro/Downloads/19127-Texto%20do%20artigo-101440-1-10-20180326.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2024.

NABAIS, J. C. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**. Coimbra: Almedina, 1998.

PORTO, M. S. G. Mídia, segurança pública e representações sociais. **Tempo Social**, v. 21, n. 2, p. 211-233, 2009.

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

ROXIN, C.; SCHÜNEMANN, B. **Strafverfahrensrecht**. C.H.Beck, München, 2014.

SÁNCHEZ, J. M. S. ¿*Nullum crimen sine poena*? Sobre las doctrinas penales de la "lucha contra la impunidad" y del "derecho de la víctima al castigo del autor". *Derecho Penal y Criminología*, v. 29, n. 86-87, p. 149-171, 2008. Disponível em: [file:///C:/Users/Membro/Downloads/Dialnet-NullumCrimenSinePoenaSobreLasDoctrinasPenalesDeLaL-3313898%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Membro/Downloads/Dialnet-NullumCrimenSinePoenaSobreLasDoctrinasPenalesDeLaL-3313898%20(1).pdf). Acesso em 5 jun. 2024.

STRECK, L. **Verdade e Consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

UBILLOS, J. M. B. *En qué medida vinculan a los particulares los derechos fundamentales?* In: **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. SARLET, I. W. (org.). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SOUSA, P.; DUARTE, E. P. A Teoria dos Poderes Implícitos na Determinação das Competências Constitucionais (Legislativa e Material) nos Estados Unidos e no Brasil: a trajetória constitucional para fundamentar os poderes de investigação do Ministério Público. *Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, [S. l.], v. 13, n. 25, p. 210–232, 2021. Disponível em: <https://www.abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/322/271>. Acesso em: 3 jun. 2024.

ZALUAR, A. Os medos na política de segurança pública. **Estudos Avançados**, v. 33, n. 96, p. 5-22, maio 2019.