

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**DIREITO PENAL, PROCESSO PENAL E
CONSTITUIÇÃO II**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito penal, processo penal e constituição II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Gustavo Noronha de Avila; Matheus Felipe De Castro; Flávia Piccinin Paz – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-601-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito penal. 3. Processo penal. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO PENAL, PROCESSO PENAL E CONSTITUIÇÃO II

Apresentação

Em mais uma edição do CONPEDI Virtual, o Grupo de Trabalho de Direito Penal apresenta uma coletânea de estudos que refletem a profundidade e a diversidade das discussões contemporâneas na área.

Primeiramente, no trabalho intitulado **UMA ANÁLISE DO TIPO OBJETIVO DO CRIME DE GESTÃO TEMERÁRIA DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA**, os autores Roberta Arrechea , Priscila Alencar Veríssimo de Souza têm como objetivo O presente artigo analisa o tipo objetivo do crime de gestão temerária de instituição financeira, previsto no parágrafo único do artigo 4º da Lei nº 7.492/1986, à luz do princípio da legalidade penal. Adotando metodologia qualitativa, de natureza jurídico-dogmática e crítico-bibliográfica, a pesquisa examina a indeterminação dos elementos “gestão” e “temerária”, demonstrando como a ausência de critérios legais precisos compromete a previsibilidade da norma penal e amplia a margem de discricionariedade judicial.

Na sequência, o artigo **A CONDENAÇÃO DE OFÍCIO NO PROCESSO PENAL BRASILEIRO: (IN)COMPATIBILIDADE DO ART. 385 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL COM O SISTEMA ACUSATÓRIO CONSTITUCIONAL**, de autoria de Cassius Guimaraes Chai , Gabryella Moreira Amaral dos Santos , Anna Júlia Vieira da Silva, busca O artigo analisa a compatibilidade do art. 385 do Código de Processo Penal com o sistema acusatório instituído pela Constituição Federal de 1988.

Ainda sobre temas relevantes, o estudo **CRIMINALIDADE TRANSNACIONAL E JUSTIÇA GLOBAL: ENTRE OS LIMITES DO DIREITO PENAL CLÁSSICO E O PAPEL**

como propósito O presente artigo analisa o fenômeno do lawfare como forma contemporânea de instrumentalização estratégica do Direito e das instituições jurídicas, compreendendo-o para além da simples judicialização da política ou do ativismo judicial. Parte-se da premissa de que o Direito, nas democracias contemporâneas, passou a operar também como tecnologia de poder, sendo utilizado em disputas políticas, econômicas e geopolíticas por meio da mobilização estratégica de normas, procedimentos e narrativas jurídicas.

Em seguida, o artigo PROTEÇÃO PENAL DA ORDEM ECONÔMICA: A ATUAÇÃO PREVENTIVA DO DIREITO PENAL NOS CRIMES ECONÔMICOS ENQUANTO DEFENSOR DE BENS SUPRAINDIVIDUAIS, de autoria de Allaymer Ronaldo Regis Dos Bernardos Bonesso , Lucas Bertolucci Barbosa de Lima , Vinícius Bernardino, objetiva A economia sendo um elemento fundamental para a humanidade não podia ter sido esquecida pelo Direito, por isso foi incorporada como um bem jurídico digno de tutela penal, o que deu origem a embates sobre como proceder para a proteção desse bem. É nesse contexto que surge o debate acerca da legitimidade do Direito Penal para intervir na defesa da ordem econômica de modo preventivo, com base na lógica de crimes de perigos, tese que recebe muitas críticas, contudo, o presente artigo busca defendê-la, explicando o porquê ser legítima a repressão prévia aos crimes econômicos.

Outro ponto de destaque é o estudo DEPOIMENTO ESPECIAL E ESCUTA ESPECIALIZADA POR VIDEOCONFERÊNCIA NA PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: ANÁLISE CRÍTICA DA LEI Nº 13.431/2017 E SEUS DESAFIOS DE EFETIVAÇÃO., de Aline de Andrade Lourenço , Gustavo Henrique de Andrade Cordeiro, que busca O presente artigo analisa criticamente os mecanismos processuais instituídos pela Lei nº 13.431/2017 — escuta especializada e depoimento especial por videoconferência — como instrumentos de proteção integral de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência no Brasil. Diante do quadro alarmante de violência sexual contra menores revelado pelo 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2025), o estudo investiga em que medida tais mecanismos são suficientes para garantir a não

baseada na análise de referenciais legais, doutrinários e empíricos relacionados à proteção integral da infância e da adolescência no Brasil.

Em um contexto similar, o trabalho ADPF N.º 635 E MINISTÉRIO PÚBLICO DESAFIOS DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL À LUZ DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE, de Francisco Antonio Nieri Mattosinho , Laura Bianchi Picinin, visa Este artigo analisa a atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial à luz da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da ADPF n.º 635, com enfoque em territórios socialmente vulneráveis marcados pela governança criminosa. Parte-se da seguinte pergunta-problema: em que medida a atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial atende aos parâmetros fixados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e pela ADPF n.º 635?.

Abordando questões cruciais, o artigo IDENTIDADE DE GÊNERO, CÁRCERE E PODER JUDICIÁRIO: ANÁLISE DAS DECISÕES DO STJ SOBRE PESSOAS TRANS PRIVADAS DE LIBERDADE, de autoria de Pamella Bauer Velasco , Tatiane Lemos Nascente, tem como objetivo O presente trabalho analisa em que medida a identidade de gênero de pessoas trans privadas de liberdade é observada no sistema carcerário brasileiro, considerando a tensão entre a autodeterminação do sujeito e o poder decisório do Poder Judiciário. Parte-se da hipótese de que o sistema prisional brasileiro ainda opera sob uma lógica cisnormativa e binária, na qual o reconhecimento da identidade de gênero permanece condicionado à discricionariedade judicial e a critérios institucionais, produzindo limitações à autonomia dos sujeitos e violações de direitos fundamentais.

Ainda no campo das discussões atuais, o estudo FRAUDE ELETRÔNICA NO SISTEMA “PIX”: CONCEITO, PRINCÍPIOS, PREVENÇÃO, COMBATE, INVESTIGAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO PENAL, de Thiago Braga Parente, busca O presente trabalho aborda o tema da fraude eletrônica praticada por meio do Pix, o sistema de pagamento instantâneo criado pelo Banco Central do Brasil em 2020. Em poucos anos, o Pix passou a

e na Colômbia. O problema central consiste em verificar em que medida os requisitos legais e os mecanismos de controle judicial revelam maior rigidez ou flexibilidade em cada ordenamento.

Outro relevante estudo é O SISTEMA DAS NULIDADES PROCESSUAIS PENAIS COMO INSTRUMENTO DE LIMITAÇÃO DO PODER PUNITIVO ESTATAL: CRÍTICA À RELATIVIZAÇÃO DAS NULIDADES ABSOLUTAS PELOS TRIBUNAIS SUPERIORES BRASILEIROS, de Marcelo Queiroz Alves De Oliveira , Rodrigo Suzana Guimarães , Adriano da Silva Ribeiro, que objetiva O presente artigo analisa o sistema das nulidades processuais penais no direito brasileiro, com enfoque na distinção entre nulidades absolutas e relativas e na crescente tendência de relativização das nulidades absolutas pelos tribunais superiores. A partir do estudo da tipicidade dos atos processuais penais, dos princípios regentes das nulidades, tais como o do prejuízo, da instrumentalidade das formas, da convalidação, do interesse e da causalidade, e das espécies de atos defeituosos (irregulares, inexistentes e nulos), o trabalho examina como o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça vêm exigindo, de forma reiterada, a comprovação do prejuízo concreto e a arguição em momento oportuno mesmo nas hipóteses de nulidade absoluta.

A pesquisa O NOVO MARCO LEGAL DE COMBATE AO CRIME ORGANIZADO NO BRASIL: ENTRE A EXPANSÃO DO PODER PUNITIVO E A RECONFIGURAÇÃO DAS GARANTIAS PENAIS, desenvolvida por Cristian Kiefer Da Silva , Rafaela Cristina Alves Lisboa, tem como finalidade O presente trabalho tem por objetivo analisar o novo marco legal de combate ao crime organizado no Brasil, a partir das recentes reformas legislativas em matéria penal, processual penal e de execução penal ocorridas na contemporaneidade. Busca-se compreender, sob uma perspectiva crítica, os fundamentos político-criminais que orientam o endurecimento do sistema punitivo, especialmente no que se refere ao aumento de penas, à restrição de benefícios na execução penal, à ampliação de mecanismos de controle estatal e a criação de novos tipos penais incriminadores.

Com foco em aspectos específicos, o artigo A NOVA POSITIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DO NE BIS IN IDEM E SEUS ATUAIS DESAFIOS NO DIREITO BRASILEIRO NAS RELAÇÕES ESPECIAIS DE SUJEIÇÃO, de autoria de Henrique Ribeiro Cardoso , André Felipe Santos de Souza , Madson Lima De Santana, tem como objetivo O presente artigo investiga a positivação do princípio do ne bis in idem no ordenamento jurídico brasileiro, compreendida em duas camadas. A primeira, de matriz supralegal, foi inaugurada em 1992 pelos Decretos nº 592 e nº 678, que incorporaram, respectivamente, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, positivando a vedação ao bis in idem segundo os critérios complementares do idem crimen e do idem factum.

Ainda sobre a temática, o estudo ESTUPRO DE VULNERÁVEL: A DERROTABILIDADE COMO MECANISMO PARA APLICAÇÃO DA EXCEÇÃO DE ROMEU E JULIETA, de Leandro Ernani Freitag, busca O presente artigo analisa a aplicabilidade da teoria da derrotabilidade como mecanismo para flexibilizar a rígida configuração do crime de estupro de vulnerável, especificamente nos casos que se enquadram na exceção de Romeu e Julieta. O objetivo da pesquisa é verificar como a teoria da derrotabilidade, inspirada nas formulações de Herbert Hart, pode ser utilizada para evitar punições desproporcionais e injustas em situações de estupro de vulnerável que não apresentem real lesividade ao bem jurídico tutelado, diante dos particulares detalhes do caso concreto submetido à análise judicial.

A pesquisa POPULISMO PENAL E EROÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS: IMPACTOS NA DEMOCRACIA BRASILEIRA DA PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO DA PENA DE MORTE E PRISÃO PERPÉTUA, desenvolvida por Saulo de Medeiros Torres, tem como finalidade O presente artigo analisa os impactos do populismo penal midiático na erosão das garantias fundamentais no Brasil, com foco na proposta legislativa do Deputado Kim Kataguiri que visa instituir a pena de morte e a prisão perpétua. Partindo de uma abordagem qualitativa e exploratória, com base em revisão bibliográfica e análise

no contexto da democracia brasileira contemporânea. Parte-se do reconhecimento de que a circulação intencional de desinformação representa um risco existencial à integridade dos processos democráticos, à confiança pública e à estabilidade institucional.

Abordando a complexidade do tema, o artigo INQUÉRITO POLICIAL E RESQUÍCIOS DO SISTEMA INQUISITÓRIO SOB A ÓTICA DA OBRA “O PROCESSO”, DE FRANZ KAFKA, de autoria de Yasmim Zanuto Leopoldino, tem como objetivo O artigo disserta acerca do livro “O Processo”, de Franz Kafka, que trata da história de Josef K., o qual foi surpreendido com a instauração de procedimento judicial em seu desfavor, cujo objeto não foi elucidado ao acusado em nenhuma oportunidade durante a trama.

Finalmente, o estudo OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DA AUTOMAÇÃO DECISÓRIA NO PROCESSO PENAL: UMA ANÁLISE DO JUIZ-ROBÔ À LUZ DA GARANTIA DE JUIZ PREVIAMENTE DETERMINADO, de Gabriel Gaska Nascimento , Jacinto Nelson de Miranda Coutinho, busca O artigo examina a compatibilidade entre a hipótese do juiz-robô autônomo e o princípio do juiz natural no ordenamento constitucional brasileiro. Parte-se da constatação de que a crescente incorporação de sistemas de inteligência artificial no âmbito judicial, inicialmente voltada à automação de tarefas auxiliares, aproxima-se progressivamente do núcleo da jurisdição, suscitando a indagação sobre a legitimidade de decisões integralmente produzidas por algoritmos.

Por fim, o trabalho PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E ÔNUS DA PROVA NO PROCESSO PENAL: UMA ANÁLISE DO DELITO DE RECEPÇÃO, de autoria de Analiz Bernardon Torre , Martina Leão Gutierrez , Clarice Beatriz da Costa Söhngen, tem como objetivo O artigo analisa a persistência de traços inquisitoriais no processo penal brasileiro, focando na problemática da inversão do ônus da prova no crime de receptação sob a ótica do modelo acusatório e das garantias da Constituição de 1988. Por meio de pesquisa bibliográfica e análise jurisprudencial comparativa entre o STJ e o STF, o estudo objetiva demonstrar que a exigência de que o réu comprove a origem lícita do bem ou a ausência de

crimes de homicídio doloso no Brasil, destacando seus impactos sobre a prevenção criminal e sobre a efetivação do direito fundamental à vida. Parte-se da seguinte problemática: como um país que figura entre os primeiros colocados nos índices globais de violência letal pode enfrentar baixas taxas de esclarecimento de homicídios, evidenciando falhas estruturais nas instituições responsáveis pela investigação e responsabilização penal?.

Desejamos a todos uma excelente leitura e que as reflexões aqui apresentadas contribuam para o avanço crítico das ciências criminais no Brasil.

Matheus Felipe Castro – UNOESC/UFSC

Gustavo Noronha de Ávila – UEM

Flávia Piccinin Paz Gubert - UNESPAR

ADPF N.º 635 E MINISTÉRIO PÚBLICO DESAFIOS DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL À LUZ DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

ADPF NO. 635 AND THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE: CHALLENGES IN THE EXTERNAL CONTROL OF POLICE ACTIVITY ACCORDING TO CONVENTIONALITY CONTROL

Francisco Antonio Nieri Mattosinho ¹
Laura Bianchi Picinin ²

Resumo

Este artigo analisa a atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial à luz da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da ADPF n.º 635, com enfoque em territórios socialmente vulneráveis marcados pela governança criminosa. Parte-se da seguinte pergunta-problema: em que medida a atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial atende aos parâmetros fixados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e pela ADPF n.º 635? A pesquisa adota abordagem qualitativa, com método indutivo, e caracteriza-se como jurídico-dogmática, desenvolvida mediante análise bibliográfica, normativa e jurisprudencial, com exame crítico da doutrina, dos marcos legais internos e internacionais e de precedentes relevantes. Sustenta-se como hipótese que o exercício ineficaz, leniente ou meramente formal do controle externo contribui para a perpetuação da impunidade e para o enfraquecimento da autoridade estatal em contextos de vulnerabilidade. Conclui-se que o controle externo da atividade policial constitui uma obrigação processual positiva, devendo ser exercido de forma proativa e estratégica, sendo o modelo do Garantismo Penal Integral o referencial mais adequado para orientar a atuação do Ministério Público, ao conciliar a proteção das garantias individuais com a tutela dos direitos fundamentais das vítimas e da coletividade.

Palavras-chave: Controle externo da atividade policial, Ministério público, Controle de convencionalidade, Corte interamericana de direitos humanos, Garantismo penal integral

Abstract/Resumen/Résumé

standards established by the Inter-American Court of Human Rights and ADPF No. 635? The study adopts a qualitative approach, using an inductive method, and is grounded in a legal-dogmatic framework, developed through bibliographic, normative, and case law analysis, including a critical examination of legal scholarship, domestic and international legal frameworks, and relevant judicial precedents. The central hypothesis is that ineffective, lenient, or merely formal oversight contributes to the persistence of impunity and to the weakening of state authority in vulnerable contexts. The findings indicate that external oversight of police activity constitutes a positive procedural obligation and must be exercised in a proactive and strategic manner. It is concluded that the model of Integral Penal Garantism provides the most appropriate normative framework to guide the Public Prosecutor's Office, by balancing the protection of defendants' rights with the safeguarding of the fundamental rights of victims and society as a whole.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: External control of police activity, Public prosecutor's office, Conventionality control, Inter-american court of human rights, Integral penal garantism

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 conferiu ao Ministério Público a atribuição de exercer o controle externo da atividade policial (art. 129, inciso VII, CF/88), com o objetivo de assegurar a regularidade, a legalidade e a eficiência das funções institucionais das polícias. Essa atribuição, no entanto, não pode ser compreendida de forma isolada ou meramente administrativa. No atual cenário brasileiro, marcado pela consolidação de organizações criminosas com estrutura de poder territorial, normativo e punitivo, sobretudo em comunidades socialmente vulneráveis, torna-se indispensável reinterpretar esse papel à luz das obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro no plano da proteção dos direitos humanos.

Nos últimos anos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem responsabilizado o Brasil por omissões reiteradas na investigação de casos de violência estatal, especialmente aqueles relacionados à letalidade policial em territórios socialmente marginalizados. As sentenças proferidas nos casos *Favela Nova Brasília vs. Brasil* (2017) e *Honorato e outros vs. Brasil* (2023) deixam clara a existência de um padrão de inércia institucional, com destaque para a ausência de investigações diligentes, imparciais e eficazes em face de mortes causadas por agentes do Estado. Em ambos os casos, a Corte estabeleceu que o Estado tem uma obrigação processual positiva de prevenir, apurar e punir violações de direitos humanos, especialmente quando há atuação armada das forças de segurança em áreas de alta vulnerabilidade.

Nesse sentido, o Ministério Público não pode se limitar a um papel meramente protocolar no exercício de sua atribuição constitucional de controle externo da atividade policial. Ao contrário, deve compreender-se que o exercício dessa função constitui também uma exigência convencional, derivada diretamente da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e das decisões da Corte Interamericana. O controle externo da atividade policial, nos moldes atuais, deve ser entendido como um instrumento jurídico de garantia da vida, da integridade pessoal e da segurança pública como direito difuso, especialmente nos territórios onde o Estado disputa legitimidade com facções criminosas que impõem governança armada.

Além disso, os recentes marcos normativos infraconstitucionais brasileiros reforçam essa interpretação. A Recomendação nº 90/2022 e a Resolução nº 279/2023, ambas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), definem diretrizes claras para que os membros do Ministério Público adotem postura proativa, resolutiva e estratégica diante de contextos de crise na segurança pública. Em conjunto com os

princípios e objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, instituída pela Lei nº 13.675/2018, esse conjunto normativo traça um novo paradigma para a atuação ministerial: de um lado, o respeito às garantias fundamentais dos investigados; de outro, a defesa intransigente dos direitos das vítimas e da sociedade à segurança pública.

Partindo dessa moldura jurídico-normativa e da realidade concreta de vulnerabilidade social agravada pelo domínio territorial de organizações criminosas, o presente artigo tem por objetivo analisar o exercício do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público à luz da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF n.º 635, apontando os principais desafios institucionais e os caminhos possíveis para sua efetivação como obrigação convencional de proteção à dignidade humana e à ordem pública. A hipótese de pesquisa que sustenta este trabalho é a de que o controle externo da atividade policial, quando exercido de forma inerte, abstrata ou meramente formal, contribui para a perpetuação do estado de impunidade e para o fortalecimento do poder paralelo, violando compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Do ponto de vista metodológico, o estudo insere-se em uma abordagem qualitativa, orientada pelo método indutivo e situada no campo jurídico-dogmático. A investigação é desenvolvida a partir da análise de fontes bibliográficas, normativas e jurisprudenciais, com enfoque crítico na doutrina especializada, nos marcos jurídicos nacionais e internacionais e em precedentes relevantes da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do Supremo Tribunal Federal.

1. GOVERNANÇA CRIMINOSA E OMISSÃO ESTATAL: o fracasso do pacto social em territórios vulneráveis

O avanço das organizações criminosas no Brasil, notadamente nas últimas três décadas, levou à consolidação de estruturas de poder informal que disputam, em determinadas localidades, o monopólio da força, a função normativa de regulação da vida cotidiana e, em casos extremos, até a atividade jurisdicional informal de resolução de conflitos. Trata-se de um processo de governança criminosa, caracterizado por práticas extralegis e pela imposição de ordens violentas dentro de comunidades vulneráveis, que resultam na usurpação progressiva da soberania estatal.

Nessas regiões, o Estado brasileiro fracassa em cumprir o contrato social hobbesiano, perdendo o controle sobre a segurança pública e permitindo o surgimento de um "Leviatã invertido", no qual a força passa a ser exercida por agentes armados não estatais que impõem a sua própria lógica de dominação, punição e submissão (Hobbes, 2012). A ausência do Estado não é apenas física, mas também normativa: deixa de garantir a aplicação da lei e o respeito aos direitos fundamentais, tanto dos cidadãos quanto das vítimas da criminalidade.

Esse quadro de omissão estatal é frequentemente justificado sob o manto da complexidade social ou da escassez de recursos públicos. No entanto, o que se observa empiricamente é a naturalização da ilegalidade como forma de vida social, onde a governança criminosa preenche o vazio deixado pelas instituições públicas, inclusive com prestação de serviços, regulação de condutas e distribuição de benefícios (Arias, 2022). Essa governança é mantida mediante coação, mas também por mecanismos de legitimação simbólica junto à população carente e desassistida.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao julgar os casos *Favela Nova Brasília vs. Brasil* (2017) e *Honorato e outros vs. Brasil* (2023), reconheceu expressamente que a omissão do Estado em investigar e prevenir ações violentas em contextos de vulnerabilidade social representa, por si só, uma violação aos direitos à vida, à integridade pessoal e à proteção judicial previstos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Corte IDH, 2017; 2023). Tais decisões impõem ao Estado brasileiro a obrigação de agir positivamente para garantir a segurança pública e prevenir a consolidação de territórios dominados por facções armadas.

Essa obrigação de agir de forma eficaz, célere e resolutive não se limita às forças policiais. Ela alcança, por força da interpretação sistemática e convencional, o próprio Ministério Público, que deve atuar não apenas como fiscal da legalidade processual, mas também como agente de transformação institucional, utilizando sua prerrogativa de controle externo da atividade policial como instrumento de defesa dos direitos humanos das populações submetidas à criminalidade organizada.

A Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, instituída pela Lei nº 13.675/2018, reconhece expressamente a necessidade de ação integrada e estratégica entre os órgãos do sistema de justiça e os entes federativos para garantir a ordem pública e o pleno exercício da cidadania (Brasil, 2018). Entre os seus princípios estão o respeito aos direitos fundamentais, a promoção da eficiência na repressão às infrações penais e a prevenção da letalidade e da vitimização, especialmente em grupos vulneráveis. Esses

princípios vinculam o Ministério Público não apenas como ator periférico, mas como protagonista institucional, chamado à responsabilidade.

Assim, o presente artigo parte da constatação de que a ausência de um controle externo efetivo da atividade policial, especialmente em áreas de domínio do narcoterrorismo, não apenas enfraquece a resposta estatal, como também configura uma forma de omissão institucional com consequências jurídicas internacionais. O Ministério Público, ao negligenciar sua função constitucional e convencional, contribui, ainda que indiretamente, para a perpetuação do ciclo de impunidade, de exclusão e de violência que atinge essas populações.

2. O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL COMO DEVER FUNCIONAL E CONVENCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Constituição da República de 1988 conferiu ao Ministério Público a relevante função de exercer o controle externo da atividade policial, conforme o disposto no art. 129, inciso VII. Essa função, embora prevista em um dispositivo conciso, possui densidade normativa e relevância institucional expressivas. Trata-se de uma das principais ferramentas para garantir que a atividade investigativa e repressiva do Estado se dê dentro dos limites da legalidade, da moralidade administrativa, da proteção dos direitos fundamentais e da eficácia da política criminal (Santin, 2013, p. 126-127).

Não se pode olvidar que as instituições policiais representam o primeiro componente do sistema jurídico-penal. Nesse sentido, embora devam ser submetidas à fiscalização, assim como os demais agentes públicos, é igualmente necessário que lhes sejam assegurados os meios adequados para o desempenho eficiente de suas atribuições constitucionalmente estabelecidas. Uma vez definidos os limites legais e assegurado o controle de sua atuação, não se admite que a atividade policial resulte em proteção insuficiente aos direitos fundamentais. Dessa forma, torna-se imprescindível a análise das medidas requeridas no âmbito da ADPF sob a ótica do princípio da vedação à proteção insuficiente (Lima, 2021, p.130).

Tradicionalmente, o controle externo da atividade policial foi compreendido de maneira restrita, reduzido a vistorias formais em delegacias, requisições genéricas e acompanhamentos esporádicos de inquéritos policiais. Contudo, essa interpretação minimalista não se coaduna com a complexidade da realidade brasileira atual, marcada pela presença de organizações criminosas estruturadas, territorializadas e dotadas de

poder normativo informal em comunidades vulneráveis. Nesses contextos, o controle externo deve ser reinterpretado como um verdadeiro dever funcional proativo, orientado pela responsabilidade institucional do Ministério Público em garantir a proteção da vida, da integridade e da ordem pública. Essa atuação se justifica, ainda, pelo seu caráter de direito difuso e social, ligado a interesses transindividuais e à preservação da incolumidade física dos cidadãos (Santin, 2013, p. 129).

Nesse sentido, a Resolução nº 279/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) representa um avanço normativo significativo. O texto normativo regulamenta o controle externo da atividade policial, estabelecendo padrões mínimos de atuação para os membros do Ministério Público, com ênfase na fiscalização da legalidade das ações policiais, da cadeia de custódia da prova, da integridade das investigações e da regularidade das prisões e abordagens (CNMP, 2023). Prevê ainda o acesso irrestrito às unidades policiais, inclusive a seus registros, sistemas de monitoramento, instalações e documentos, permitindo ao Ministério Público o exercício efetivo e direto de sua função fiscalizadora.

De modo coerente, a Recomendação nº 90/2022 do CNMP complementa a Resolução ao estabelecer diretrizes para atuação em contextos de crise de segurança pública, como greves de policiais, motins, colapsos institucionais e, especialmente, situações em que há ocupação territorial por facções criminosas. A Recomendação orienta os membros do Ministério Público a adotarem medidas preventivas e resolutivas, inclusive com articulação interinstitucional, monitoramento de riscos, formação de gabinetes de crise e atuação resolutiva junto às demais autoridades e poderes públicos (CNMP, 2022). Tais orientações reforçam o dever do Ministério Público de atuar estrategicamente frente à omissão estatal, não apenas como fiscal da lei, mas como garante da eficácia dos direitos fundamentais e da própria ordem democrática.

A conjugação dessas normas nacionais com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos revela um novo paradigma: o controle externo da atividade policial não é apenas uma faculdade institucional, mas uma obrigação jurídica imposta ao Estado brasileiro pela ordem internacional dos direitos humanos. Conforme reiteradamente afirmado pela Corte IDH, inclusive nos casos *Favela Nova Brasília vs. Brasil* e *Honorato e outros vs. Brasil*, a inércia ou a leniência institucional do Estado em investigar condutas abusivas de agentes estatais configura violação autônoma à Convenção (Corte IDH, 2017; 2023).

A partir dessa interpretação, a atuação do Ministério Público deve ser compreendida dentro de um modelo de “Garantismo Penal Integral”, o qual, segundo Fischer e Pereira (2023), impõe a obrigação de proteger tanto os direitos dos acusados quanto os direitos das vítimas e da coletividade. O controle externo da atividade policial, nessa perspectiva, deve equilibrar o respeito às garantias processuais com a responsabilidade de assegurar a eficácia da persecução penal e a proteção social contra a violência institucional e o domínio criminoso.

Portanto, a ausência de fiscalização efetiva por parte do Ministério Público — sobretudo em regiões controladas por facções armadas — contribui para o enfraquecimento do Estado de Direito, para a perpetuação da impunidade e para a violação de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. O controle externo da atividade policial, quando exercido de forma resolutiva, estratégica e com base em evidências, torna-se instrumento central de defesa da vida e de reconstrução da soberania estatal nos territórios vulneráveis.

3. A JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA COMO PARÂMETRO VINCULANTE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos consolidou-se, ao longo das últimas décadas, como instrumento hermenêutico e vinculante para a aplicação e a interpretação dos direitos fundamentais no sistema jurídico brasileiro. Essa vinculação decorre da ratificação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) em 1992 e do reconhecimento da jurisdição contenciosa da Corte IDH pelo Brasil em 1998. A partir desse marco, o Estado brasileiro passou a assumir obrigações processuais positivas de natureza convencional, cujo cumprimento deve irradiar-se por todos os órgãos públicos, inclusive o Ministério Público.

Conforme Fischer e Pereira (2023, p. 19), o marco referencial das obrigações processuais positivas encontra-se no Caso Velásquez Rodríguez, no qual se fixou que o dever de prevenir, investigar e sancionar violações de direitos humanos impõe aos Estados não apenas a criação formal de mecanismos legais, mas sua efetiva operacionalização. O problema central, em diversos casos, não reside na ausência de leis, mas na negligência dos órgãos responsáveis pela persecução penal.

Segundo os mesmos autores, “a impropriedade de conjunto da resposta penal externada no caso concreto é decorrência de negligência dos sujeitos envolvidos nos

procedimentos, de incapacidade dos organismos da perseguição, ou ainda de excessiva permissividade na interpretação e aplicação das normas internas” (Fischer; Pereira, 2023, p. 19).

Nesse contexto, afirma-se que os Estados devem implementar mecanismos institucionais permanentes e eficazes para prevenir e reprimir as violações aos direitos humanos, inclusive mediante processos penais que assegurem o acerto dos fatos e a responsabilização dos autores. A omissão nesse dever — especialmente quando se trata da proteção de comunidades vulneráveis — compromete a confiança pública e alimenta o ciclo de impunidade (Fischer; Pereira, 2023, p. 22).

A Corte IDH reconhece que o dever de garantir os direitos consagrados na Convenção implica não apenas a abstenção de violar direitos, mas também a adoção de medidas legislativas, administrativas, judiciais e outras para prevenir violações, investigá-las de forma eficaz, punir os responsáveis e reparar as vítimas. Trata-se de uma obrigação de resultado, sobretudo quando se trata de violações do direito à vida (art. 4) e à integridade pessoal (art. 5), em contextos marcados por violência estatal ou convivência institucional.

Nos precedentes emblemáticos dos casos *Favela Nova Brasília vs. Brasil* e *Honorato e outros vs. Brasil*, a Corte reafirma que a omissão em investigar de forma célere, independente e eficaz as mortes causadas por agentes estatais constitui, por si só, uma violação da Convenção. Em ambas as decisões, a Corte determinou que o Brasil adote medidas estruturantes para prevenir a repetição das violações, incluindo o fortalecimento do controle externo da atividade policial, a revisão de práticas institucionais de ocultamento da letalidade e a criação de mecanismos efetivos de responsabilização penal e administrativa (Corte IDH, 2017; 2023).

No caso *Favela Nova Brasília*, ocorrido a partir de operações policiais em 1994 e 1995 no Rio de Janeiro, a Corte identificou um padrão de violência, impunidade e revitimização das famílias, com uso abusivo da força letal, registros viciados sob a rubrica de “autos de resistência” e práticas de violência sexual não apuradas. A Corte afirmou que: “a inexistência de investigação séria e imparcial sobre as mortes e os atos de violência sexual demonstra um padrão de impunidade estrutural e discriminação institucionalizada contra moradores de comunidades vulneráveis” (Corte IDH, 2017, p. 113).

Enquanto no caso *Honorato e outros vs. Brasil*, referente à chacina ocorrida na Operação Castelinho, em 2002, no Estado de São Paulo, a Corte reafirmou que a simples

abertura de investigações formais não é suficiente quando estas se limitam a reproduzir a narrativa oficial dos órgãos policiais envolvidos. A ausência de diligências elementares, a não realização de reconstituições, a desconsideração de provas periciais e a omissão do Ministério Público na condução do caso levaram à responsabilização internacional do Estado brasileiro.

Essas decisões não apenas reconhecem a inércia institucional, mas também identificam falhas específicas na atuação do Ministério Público enquanto titular da ação penal e fiscal da legalidade. A Corte foi categórica ao determinar que órgãos como o Ministério Público devem exercer suas funções de forma proativa, resolutiva e independente, não podendo ser omissos diante de indícios graves de abusos estatais ou de governança paralela exercida por grupos armados.

Essa jurisprudência impõe ao Ministério Público brasileiro a internalização do controle de convencionalidade na sua atuação cotidiana. Como já defendeu-se anteriormente (Mattosinho, 2016), os tratados internacionais de direitos humanos, especialmente a CADH, possuem posição supraconstitucional no ordenamento jurídico brasileiro, de modo que os membros do Ministério Público devem exercer suas funções à luz dos parâmetros fixados pela Corte IDH, sob pena de responsabilidade internacional do Estado.

Dessa forma, a interpretação constitucional do art. 129, VII, da CF, deve ser reconstruída a partir da Convenção Americana e da jurisprudência da Corte, de modo a atribuir ao controle externo da atividade policial uma dimensão funcional (constitucional), normativa (infraconstitucional) e convencional (internacional). Essa atuação deve ser especialmente rigorosa em áreas sob domínio de organizações criminosas, onde a letalidade, a impunidade e a ausência de controle institucional potencializam a violação em massa de direitos fundamentais.

Nesse contexto, a atuação estatal no controle da atividade policial não se limita à fiscalização formal, devendo abranger o dever de investigar, prevenir e responsabilizar violações de direitos humanos, conforme consolidado no sistema interamericano (Martins, 2024).

4. A ADPF N.º 635 E OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DA ATUAÇÃO POLICIAL: o papel do Ministério Público no controle convencional da legalidade

À luz das diretrizes estabelecidas pelo sistema interamericano de direitos humanos, observa-se um movimento institucional de alinhamento da atuação do Ministério Público a esses parâmetros, o que reforça a necessidade de um exercício do controle externo da atividade policial orientado pelo controle de convencionalidade (Ferrer Mac-Gregor, 2016).

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635, conhecida como “ADPF das Favelas”, ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro em 2019, e julgada pelo Supremo Tribunal Federal sob a relatoria do Ministro Edson Fachin, representa um marco importante no controle judicial da política de segurança pública, especialmente no que se refere à atuação da polícia militar em comunidades vulneráveis do Rio de Janeiro, marcadas por altos índices de letalidade policial e presença consolidada de organizações criminosas armadas.

O STF, ao reconhecer a admissibilidade da ação, firmou o entendimento de que as operações policiais realizadas no Estado do Rio de Janeiro, em especial durante o período de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19, estavam se dando à margem dos princípios constitucionais da legalidade, proporcionalidade, razoabilidade e proteção à vida. Com base em dados concretos de mortes, inclusive de crianças, durante operações policiais destinadas ao combate ao tráfico de drogas, o Supremo determinou a restrição de operações policiais em comunidades durante a pandemia, salvo em hipóteses excepcionais, devidamente justificadas e comunicadas ao Ministério Público estadual (STF, 2020).

O ponto central da decisão, para fins deste artigo, reside na necessária atuação do Ministério Público como agente fiscalizador da legalidade e da convencionalidade das ações policiais, inclusive com a atribuição de acompanhar presencialmente as operações, requisitar diligências, promover responsabilizações e agir para prevenir a repetição de abusos estatais. A decisão do STF reforça, assim, que não há mais espaço para o silêncio ou a omissão institucional em face de violações massivas aos direitos fundamentais, notadamente nos territórios de maior exclusão social.

Em voto paradigmático, o Ministro Edson Fachin afirma:

A omissão do Estado em assegurar os direitos à vida e à segurança das populações periféricas, notadamente nos territórios dominados por facções criminosas, compromete o núcleo essencial do Estado Democrático de Direito e evidencia a urgência de um controle estatal compatível com os tratados internacionais de direitos humanos. (STF, 2020, p. 49)

Esse controle estatal, contudo, não pode ser exercido apenas pelo Judiciário. Cabe, precipuamente, ao Ministério Público exercer a vigilância permanente sobre a atividade policial, como parte de sua missão constitucional e convencional. A leitura da ADPF n.º 635, à luz dos precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos, permite afirmar que o controle externo da atividade policial pelo MP é elemento indispensável à conformidade do Estado brasileiro com os compromissos internacionais assumidos.

Infelizmente, como reconhecido pela própria Corte IDH no Caso Honorato e outros vs. Brasil, o Ministério Público brasileiro tem falhado em exercer essa função com a devida diligência, tempestividade e imparcialidade, contribuindo, em muitos casos, para a perpetuação da impunidade. A omissão na fiscalização das ações policiais em áreas conflagradas rompe com o princípio da responsabilidade estatal objetiva e afasta o MP da posição de defensor dos direitos fundamentais, especialmente dos mais vulneráveis.

A decisão do STF na ADPF 635 pode, portanto, ser lida como um convite à responsabilidade ativa do Ministério Público, não apenas como fiscal externo das ações policiais, mas como ator resolutivo na formulação e cobrança de políticas públicas de segurança. Essa interpretação encontra respaldo na Recomendação nº 90/2022 e na Resolução n.º 279/2023 do CNMP, bem como na Política Nacional de Segurança Pública, que reconhece o MP como ente estratégico na prevenção da letalidade e na garantia da integridade das investigações (Brasil, 2018; CNMP, 2022; 2023).

Portanto, a ADPF 635 não deve ser interpretada como uma limitação à atuação policial em si, mas como uma reafirmação dos deveres estatais de agir conforme os parâmetros constitucionais e convencionais, em especial nas operações realizadas em territórios onde há sobreposição de vulnerabilidade social, controle armado territorial e seletividade punitiva. Nesses espaços, o controle externo da atividade policial deve ser reforçado e qualificado, como expressão do dever do Estado de proteger a vida e assegurar o império da lei.

5. O GARANTISMO PENAL INTEGRAL COMO PARADIGMA NORMATIVO DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial não pode ser orientada por reducionismos ideológicos ou leituras fragmentárias dos direitos fundamentais. A realidade brasileira — marcada pela explosão da macrocriminalidade

organizada, pela expansão de territórios dominados por facções armadas e pela falência parcial do Estado em determinadas regiões — exige uma reconstrução do papel institucional do Ministério Público, à luz de um modelo que concilie a defesa intransigente das garantias individuais com o dever de proteger a vida, a segurança e a ordem pública. Esse modelo é o que se denomina Garantismo Penal Integral.

À luz das clássicas lições doutrinárias de Luigi Ferrajoli (2002), o garantismo penal clássico tem como objetivo limitar o poder punitivo do Estado, assegurando aos acusados um conjunto de direitos e garantias processuais e materiais. Trata-se de uma conquista do Estado de Direito frente às arbitrariedades do poder, e não pode ser descartada. Todavia, essa concepção clássica, quando interpretada de forma parcial ou puramente ideológica, tem sido utilizada para justificar a inércia institucional diante da violência e da criminalidade, como se a proteção dos direitos fundamentais se limitasse aos que respondem a ações penais, em detrimento das vítimas e da coletividade.

É nesse ponto que se impõe o resgate crítico da teoria garantista, não para negá-la, mas para completá-la. O chamado Garantismo Penal Integral propõe uma visão equilibrada e não seletiva dos direitos fundamentais, afirmando que o direito penal e processual penal devem, ao mesmo tempo, assegurar o devido processo legal aos acusados e garantir a proteção efetiva da sociedade e das vítimas contra a criminalidade violenta e organizada (Torrano, 2023). O Ministério Público, nessa perspectiva, deve atuar como defensor dos direitos fundamentais em sua integralidade, compreendendo que o direito à segurança pública também é um direito fundamental e difuso da sociedade.

A função do processo penal, portanto, deve ser redimensionada a partir da sua dupla vocação: garantir os direitos do investigado, mas também assegurar a reparação simbólica e jurídica das vítimas. O direito penal, como instrumento de defesa social, só alcança sua legitimidade quando aliado a um processo justo e efetivo, que produza resultados concretos na proteção da dignidade humana (Fischer; Pereira, 2023, p. 109).

Para Fischer e Pereira (2023, p. 32), a noção de garantismo penal integral deve ser compreendida como uma aplicação ampliada dos postulados constitucionais, impondo ao Estado não apenas o dever de respeitar os direitos dos acusados, mas também de proteger os direitos das vítimas e da coletividade. Trata-se de “garantir também a proteção dos direitos fundamentais dos demais integrantes da sociedade, e não apenas daqueles que, por suas ações, possam ter violado o ordenamento jurídico”.

O garantismo, como modelo hermenêutico atual do constitucionalismo, exige a valoração simultânea dos diversos direitos fundamentais previstos na Constituição e nos

tratados internacionais de direitos humanos, não apenas os de primeira geração (Fischer; Pereira, 2023, p. 35).

Como bem resume Miguel Carbonell, citado por Fischer e Pereira (2023, p. 37-38), no Estado Social contemporâneo, os poderes públicos devem ser percebidos como promotores dos direitos fundamentais, especialmente os de caráter social. A segurança pública, nesse sentido, deve ser compreendida não apenas como prevenção à criminalidade, mas como instrumento de tutela dos direitos fundamentais dos cidadãos. O processo penal adequado e a punição dos responsáveis por graves violações são mecanismos legítimos e necessários de proteção dos direitos da vítima e da coletividade.

Como bem ressalta a doutrina, a segurança pública e o processo penal não são antagonistas dos direitos fundamentais, mas instrumentos essenciais para sua efetiva realização, especialmente quando esses direitos são violados por organizações criminosas armadas que suprimem a liberdade, a dignidade e a vida de populações vulneráveis. É nesse ponto que se revela a força do modelo proposto: “a tutela das vítimas que se extrai da jurisprudência de direitos humanos [...] permite reconhecer um direito das pessoas agredidas à colocação em prática de procedimento penal adequado e efetivo” (Fischer; Pereira, 2023, p. 108).

No contexto do controle externo da atividade policial, essa abordagem implica que o Ministério Público não deve agir nem como acusador automático do Estado, nem como defensor cego da repressão policial. Seu papel é mais complexo: cabe-lhe assegurar que a força pública atue dentro dos marcos da legalidade, da proporcionalidade e da necessidade, mas também que não se omita quando houver ausência ou deficiência da atuação policial em territórios sob governança criminosa. A omissão, nesses casos, compromete não apenas a eficácia das investigações, mas também a legitimidade do sistema de justiça criminal, ao manter o Ministério Público em posição de distanciamento prático em relação à polícia judiciária, como já criticado pela doutrina (Santin, 2001, p. 236-238).

Esse modelo integral permite, ainda, superar o falso dilema entre direitos humanos e segurança pública, reconhecendo que ambos são complementares e interdependentes. Não há segurança pública sem respeito aos direitos fundamentais; mas também não há garantia de direitos em contextos de dominação armada por facções criminosas, que impõem regras paralelas, praticam execuções sumárias, coagem a população e eliminam qualquer vestígio de cidadania. A superação desse modelo de

ineficiência demanda uma revolução estrutural voltada à efetividade dos serviços (Santin, 2013, p. 92).

A omissão do Ministério Público em fiscalizar as ações (ou a falta de ações) policiais em áreas conflagradas viola o princípio da máxima proteção às vítimas, reconhecido tanto pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. A atuação ministerial deve, portanto, ir além da formalidade, assumindo a forma de controle resolutivo, estratégico, articulado com outras instituições e voltado à reconstrução da autoridade estatal em territórios dominados por organizações criminosas que exercem verdadeira governança criminosa sobre as populações socialmente vulneráveis.

Por fim, o Garantismo Penal Integral reafirma a legitimidade democrática da atuação do Ministério Público em sua tríplice dimensão: como fiscal da legalidade, como indutor de políticas públicas de segurança e como agente convencional de proteção dos direitos humanos, especialmente quando o Estado falha em cumprir sua função originária de garantidor da paz e da justiça.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessa perspectiva, observa-se que o dever estatal de controle e responsabilização não se exaure na previsão normativa, exigindo atuação institucional efetiva e coordenada. A ausência de mecanismos eficazes de fiscalização contribui para a perpetuação de práticas abusivas e para o fortalecimento de cenários de impunidade, especialmente em territórios marcados pela vulnerabilidade social. Assim, o controle externo da atividade policial deve ser compreendido como instrumento essencial à concretização das obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro (Martins, 2024).

A consolidação de estruturas criminosas organizadas e territorializadas em comunidades vulneráveis do Brasil impõe um dos maiores desafios contemporâneos à efetividade do Estado Democrático de Direito. A presença de facções armadas que impõem governança paralela, normas próprias, coação da população e controle da ordem social evidencia a falência do pacto social em determinadas regiões e exige uma resposta firme, coordenada e juridicamente fundamentada das instituições públicas.

Neste cenário, o Ministério Público não pode permanecer preso a modelos institucionais inertes, formais ou reativos. A atribuição constitucional de exercer o controle externo da atividade policial (art. 129, VII, CF) deve ser compreendida como

uma obrigação funcional, normativa e convencional, especialmente diante da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que responsabilizou o Brasil por omissões reiteradas em contextos de violência policial e impunidade, como demonstrado nos casos Favela Nova Brasília e Honorato e outros.

A análise empreendida neste artigo demonstrou que o controle externo da atividade policial deve ser exercido como obrigação processual positiva, integrando a atuação institucional do Ministério Público com os parâmetros estabelecidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, na Política Nacional de Segurança Pública (Lei n.º 13.675/2018), na Recomendação n.º 90/2022 e na Resolução n.º 279/2023 do CNMP, além de ser compatível com a leitura constitucional da ADPF n.º 635.

A omissão ou a atuação meramente formal do Ministério Público no controle da atividade policial contribui para a perpetuação do estado de impunidade, para o enfraquecimento da autoridade estatal e para a violação dos direitos fundamentais das vítimas e da coletividade. Ao negligenciar seu papel de garantidor do interesse público e dos direitos humanos, o MP incorre, ainda que indiretamente, em responsabilidade institucional e compromete a legitimidade de seu protagonismo constitucional.

Diante disso, propõe-se como caminho normativo e institucional o fortalecimento de um modelo de Garantismo Penal Integral, no qual o Ministério Público atue simultaneamente na defesa das garantias processuais dos acusados e na tutela dos direitos fundamentais das vítimas e da sociedade, com ênfase na efetividade do direito à segurança pública.

A reconstrução da autoridade estatal em territórios vulneráveis passa necessariamente pelo protagonismo do Ministério Público — não como agente passivo ou meramente opinativo, mas como órgão indutor de políticas públicas, fiscal da legalidade, agente de responsabilização e defensor do interesse público primário. Para tanto, é preciso qualificar a atuação funcional com base em dados, evidências, articulação interinstitucional, controle de convencionalidade e compromisso resolutivo com a proteção da vida e da dignidade humana.

Portanto, o fortalecimento do controle externo da atividade policial sob a ótica do Garantismo Penal Integral e dos parâmetros interamericanos é medida imprescindível para restaurar a autoridade legítima do Estado em regiões conflagradas, garantir a efetividade dos direitos fundamentais e cumprir, de modo pleno, a função constitucional e histórica do Ministério Público na construção de uma ordem democrática substantiva e segura para todos.

Conclui-se, que a efetividade do controle externo da atividade policial não constitui mera faculdade institucional, mas verdadeira exigência decorrente dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, sendo indispensável à proteção dos direitos fundamentais e à superação de cenários de violência e impunidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARIAS, Enrique Desmond. **Social Responses to Criminal Governance in Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Kingston, and Medellín**. Trends in Organized Crime, v. 25, 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 90, de 4 de abril de 2022**. Estabelece protocolos de atuação do MP em contextos de crise no sistema de segurança pública e prisional. Diário Eletrônico do CNMP, Brasília, DF, 5 abr. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 279, de 29 de agosto de 2023**. Dispõe sobre o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. Diário Eletrônico do CNMP, Brasília, DF, 30 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. **Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 112, p. 1, 12 jun. 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil**. Sentença de 16 fev. 2017. Série C n. 333.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Honorato e outros vs. Brasil**. Sentença de 27 nov. 2023. Série C n. 493.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. **El Control de Convencionalidad en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. In: DUARTE, F. P. O. (coord) et. al. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Controle de Convencionalidade. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2016/09/2ec6678e8e725f2509d87aa661bc6926.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2026.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FISCHER, Douglas; PEREIRA, Frederico Valdez. **As obrigações processuais penais positivas: segundo as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos**. 4. ed. rev. atual. e ampl. com as 11 condenações do Brasil na Corte IDH e as Recomendações 123/2022 do CNJ e 96/2023 do CNMP. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023.

HOBBS, Thomas. **O Leviatã**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

LIMA, Mirian Tereza Castro Neves de Souza. **O direito fundamental à segurança pública e sua garantia no contexto da ADPF 635.** In: ALVES-MARREIROS, Adriano (org.). Guerra à Polícia: reflexões sobre a ADPF 635. 1. ed. Londrina: Editora E.D.A, 2021, p. 123-139.

MARTINS, Andre Epifanio. DIREITO SOCIAL À SEGURANÇA PÚBLICA NO CONTEXTO DA TUTELA COLETIVA: UM ESTUDO DA RESOLUÇÃO CNMP N.º 278/2023. In: RAMOS, Edith Maria Barbosa et al. Congresso Nacional do Conpedi. **ANAIS DO VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI.** Florianópolis: Conpedi, 2024. Disponível em: <<https://site.conpedi.org.br/publicacoes/v38r977z/bhlmgf00/9W4BFxkcKT8B62bM.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2026.

MATTOSINHO, Francisco Antonio Nieri. **Responsabilidade convencional:** implementação, promoção e defesa dos direitos humanos no Brasil a partir da supraconstitucionalidade dos tratados. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, 2016.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública:** eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2013.

SANTIN, Valter Foletto. **O Ministério Público na investigação criminal.** Bauru: Edipro, 2001.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **ADPF n.º 635.** Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 2020.

TORRANO, Bruno Amorim de Almeida. Brandura Judicial com o PCC: os erros do legalismo abstrato no tratamento da insurgência criminal brasileira. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. **Revista Jurídica do Centro de Apoio Operacional das Promotorias Criminais**, v. 2, n. 2, 2023. Disponível em: <https://memoriadigital.mpmg.mp.br/wp-content/uploads/taianacan-items/4829/99671/3_Almeida.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2026.