

## CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

### Descrição

# NOTAS GERAIS SOBRE O CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL

## Fundamento Constitucional e Natureza Jurídica

O controle da atividade policial constitui um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito brasileiro, encontrando seu fundamento primordial no texto constitucional. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 129, inciso VII, estabelece como função institucional do Ministério Público exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior.

Esta é uma função **privativa** do Ministério Público, não podendo ser exercida por nenhum outro órgão ou instituição. Trata-se de competência indelegável e irrenunciável, integrando o núcleo essencial das atribuições ministeriais.

A natureza deste controle é **externa**, significando que é exercido por órgão estranho à estrutura das polícias, garantindo assim independência, imparcialidade e efetividade na fiscalização. Distingue-se, portanto, do controle interno, que é realizado pelas próprias corregedorias policiais.

## Objetivos e Finalidades do Controle

O controle externo da atividade policial não visa substituir a atuação policial ou criar uma relação hierárquica entre Ministério Público e polícias. Seus objetivos são claramente delineados pela legislação de regência.

Conforme estabelece o artigo 3º da Lei Complementar nº 75/93, o Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial tendo em vista:

**a) O respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei;**

Este primeiro objetivo vincula o controle aos valores fundamentais do Estado brasileiro, garantindo que a atividade policial não se desvie dos princípios constitucionais.

**b) A preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;**

Aqui se protege tanto a sociedade quanto o próprio Estado contra eventuais excessos ou omissões policiais que possam comprometer a segurança pública.

**c) A prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder;**

Este é talvez o objetivo mais emblemático do controle externo: evitar que a força estatal seja utilizada de forma ilegal ou abusiva contra os cidadãos.

**d) A indisponibilidade da persecução penal;**

Garante-se que a atividade investigativa seja efetivamente realizada, impedindo que crimes deixem de ser apurados por conveniência, omissão ou inércia.

**e) A competência dos órgãos incumbidos da segurança pública.**

Assegura-se o respeito à distribuição constitucional de competências entre os diversos órgãos policiais (Polícia Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, etc.).

O controle externo não tem natureza hierárquica ou subordinativa. O Ministério Público não comanda as polícias, mas fiscaliza sua atuação para garantir legalidade e respeito aos direitos fundamentais.

---

## CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

### Legislação de Regência

O exercício do controle externo da atividade policial está regulamentado por um conjunto normativo específico:

#### Lei Complementar nº 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União)

Esta lei disciplina o controle externo no âmbito federal. Seus dispositivos principais são:

**Artigo 3º** - já transcrito anteriormente, estabelece os objetivos do controle.

#### **Artigo 9º - Instrumentos do Controle Externo:**

Art. 9º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais podendo:

I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;

II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;

III - representar a autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;

IV - requerer a autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;

V - promover a ação penal por abuso de poder.

**DESTAQUE ESSENCIAL:** Estes incisos conferem ao Ministério Público poderes concretos e efetivos para exercer a fiscalização, não se tratando de mera função protocolar ou consultiva.

### Artigo 10 - Comunicação de Prisões:

Art. 10. A prisão de qualquer pessoa, por parte de autoridade federal ou do Distrito Federal e Territórios, deverá ser comunicada imediatamente ao Ministério Público competente, com indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão.

Este dispositivo é fundamental para prevenir prisões ilegais e garantir o direito de liberdade.

### Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público)

Esta lei aplica-se aos Ministérios Públicos dos Estados, estabelecendo normas gerais para o controle externo no âmbito estadual.

### Artigo 80:

Art. 80. Aplicam-se, subsidiariamente, aos Ministérios Públicos dos Estados as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União.

Portanto, as disposições dos artigos 3º e 9º da LC 75/93 aplicam-se também aos MPs estaduais.

### Resolução CNMP nº 20/2007

O Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº 20/2007, que regulamenta o art. 9º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, e o art. 80 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial.

### Artigo 2º da Resolução CNMP 20/2007:

Art. 2º O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial.

Esta norma detalha os procedimentos, instrumentos e formas de atuação do Ministério Público no exercício do controle externo.

A Resolução CNMP 20/2007 é frequentemente cobrada em provas, especialmente quanto aos instrumentos de controle e atribuições específicas dos órgãos do MP.

## Instrumentos e Mecanismos de Controle

O Ministério Público dispõe de diversos instrumentos para exercer efetivamente o controle externo da atividade policial, divididos em **medidas extrajudiciais** e **medidas judiciais**.

### Medidas Extrajudiciais

São aquelas que não dependem de provocação do Poder Judiciário:

#### 1. Livre ingresso em estabelecimentos policiais e prisionais

O membro do Ministério Público pode, a qualquer momento, adentrar delegacias, batalhões, presídios e outros estabelecimentos policiais ou prisionais para verificar as condições de funcionamento e eventual ocorrência de ilegalidades.

#### 2. Acesso irrestrito a documentos

Todo e qualquer documento relacionado à atividade policial deve ser disponibilizado ao MP, incluindo inquirições policiais, autos de prisão em flagrante, termos circunstanciados, relatos, registros de ocorrência, etc.

Nenhuma autoridade pode opor sigilo aos documentos requisitados pelo Ministério Público, conforme art. 8º, § 2º da LC 75/93.

#### 3. Requisição de instauração de inquirição policial

O MP pode requisitar (e não apenas solicitar) que a autoridade policial instaure inquirição para apuração de determinado fato criminoso.

#### 4. Requisição de diligências investigativas

Durante o curso de inquirição policial, o membro do MP pode requisitar a realização de diligências específicas que entenda necessárias ao esclarecimento dos fatos.

#### 5. Acompanhamento de inquirições e investigações

O Ministério Público pode acompanhar pessoalmente diligências, interrogatórios e demais atos investigativos.

#### 6. Representações

Pode o MP representar às autoridades competentes para que adotem providências voltadas a sanar omissões, prevenir ou corrigir ilegalidades ou abusos de poder.

#### 7. Recomendações

Instrumento por meio do qual o MP recomenda às autoridades policiais a adoção de determinadas medidas para melhoria dos serviços ou correção de irregularidades. Embora não tenham

---

caráter vinculante, as recomendações geram dever de resposta fundamentada.

## 8. Procedimentos administrativos

O MP pode instaurar procedimentos administrativos (como o Procedimento Administrativo - PA) para apurar irregularidades na atividade policial.

### Medidas Judiciais

Quando as medidas extrajudiciais não forem suficientes ou adequadas, o Ministério Público pode recorrer ao Poder Judiciário:

#### 1. Ação Penal por abuso de poder

Nos casos em que agentes policiais cometam crimes de abuso de autoridade, tortura ou outros delitos no exercício de suas funções, cabe ao MP promover a respectiva ação penal.

#### 2. Ação Civil Pública

Para proteção de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos violados por ação ou omissão policial.

#### 3. Habeas Corpus

Em caso de prisão ilegal ou ameaça à liberdade de locomoção.

#### 4. Mandado de Segurança

Para proteger direito líquido e certo violado por autoridade policial.

#### 5. Ação de Improbidade Administrativa

Quando a conduta irregular configurar ato de improbidade administrativa.

---

## Relação entre Controle Externo e Poder Investigatório do MP

Um tema de extrema relevância, especialmente após o julgamento do RE 593.727 pelo Supremo Tribunal Federal, é a relação entre o controle externo da atividade policial e o poder investigatório criminal do Ministério Público.

### O Poder Investigatório do Ministério Público

Durante muito tempo, questionou-se se o Ministério Público teria poderes para conduzir investigações criminais diretamente, sem intermediação da polícia judiciária. A controvérsia foi dirimida pelo STF no julgamento do **Recurso Extraordinário nº 593.727** (Tema 184 de Repercussão Geral).

## TESE FIXADA PELO STF (RE 593.727):

“O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou acusado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e demais limitações previstas na Constituição.”

Esta decisão em repercussão geral vincula todos os tribunais do país. O MP **PODE** investigar diretamente crimes, inclusive por meio de Procedimentos Investigatórios Criminais (PIC).

## Fundamentos do Poder Investigatório

O STF fundamentou o poder investigatório do MP em diversos dispositivos constitucionais e legais:

1. **Art. 129, I, da CF:** função de promover privativamente a ação penal pública (quem pode o mais pode oferecer denúncia pode o menos investigar);
2. **Art. 129, VI e VIII, da CF:** funções de requisitar diligências investigatórias e fiscalizar a atividade policial;
3. **Art. 129, IX, da CF:** exercício de outras funções compatíveis com sua finalidade institucional;
4. **Princípio da unidade da relação jurídica:** o MP é o dominus litis, titular da ação penal, devendo ter meios para formar sua convicção sobre a existência de justa causa.

O poder investigatório do MP não retira nem diminui a atribuição das polícias judiciárias. São atribuições concorrentes e complementares, não excludentes.

## Súmula 234 do STJ

Relacionada ao tema, é fundamental conhecer a Súmula 234 do Superior Tribunal de Justiça:

### SÚMULA 234 DO STJ:

“A participação de membro do Ministério Público na fase investigatória criminal não acarreta o seu impedimento ou suspeição para o oferecimento da denúncia.”

Esta súmula afasta a alegação de suspeição ou impedimento do membro do MP que tenha acompanhado a fase investigatória (seja inquérito policial, seja procedimento investigatório criminal) e posteriormente ofereça denúncia.

## Controle Difuso e Controle Concentrado

A doutrina e a prática ministerial distinguem duas formas de exercício do controle externo:

### Controle Difuso

É exercido por **todos os membros do Ministério Público** com atribuição criminal, no curso de suas atividades funcionais rotineiras. Ao receber inquéritos policiais, acompanhar investigações, requisitar diligências e fiscalizar prisões, cada promotor ou procurador exerce o controle difuso.

Características:

- Pulverizado entre todos os membros com atribuição criminal
- Exercido no dia a dia, de forma contínua
- Não exige estrutura específica
- É inerente à própria função de titular da atuação penal

### Controle Concentrado (ou Especializado)

É exercido por **órgãos especializados** criados especificamente para esta finalidade, como Promotorias de Controle Externo da Atividade Policial ou Núcleos específicos dentro da estrutura do MP.

Características:

- Atribuição concentrada em órgãos especializados
- Atuação sistemática e planejada
- Análise de questões estruturais e institucionais
- Realização de inspeções periódicas em estabelecimentos policiais
- Proposição de medidas para aprimoramento da atividade policial

**!!! IMPORTANTE:** Ambas as formas coexistem e se complementam. O controle difuso não exclui o concentrado e vice-versa.

## Limites do Controle Externo

Embora amplo, o controle externo não é ilimitado. Existem balizas constitucionais e legais que devem ser observadas:

### 1. Respeito à Autonomia das Polícias

O controle não pode invadir a esfera de autonomia funcional e administrativa das instituições policiais. Não cabe ao MP, por exemplo, determinar escalas de trabalho, definir estratégias operacionais ou interferir em questões disciplinares internas.

### 2. Inexistência de Hierarquia

O MP não é superior hierárquico das polícias. O controle externo, não hierárquico. As requisições e recomendações devem ser cumpridas por força de lei, não por subordinação.

### 3. Impossibilidade de Realização Direta de Atos Coercitivos

O MP não pode, por si só, efetuar prisões, realizar buscas e apreensões ou outras medidas coercitivas que dependem de força policial. Pode requisitar que as polícias as realizem ou representar ao Judiciário.

### 4. Respeito às Reservas de Jurisdição

Determinadas medidas dependem de autorização judicial (como interceptações telefônicas, quebra de sigilo bancário, etc.), não podendo o MP determiná-las diretamente.

## Comunicação de Prisões ao Ministério Público

Um dos principais instrumentos de controle imediato da legalidade da atuação policial é a **comunicação obrigatória de toda prisão ao Ministério Público**.

### Fundamento Legal

#### Art. 10 da LC 75/93:

“A prisão de qualquer pessoa, por parte de autoridade federal ou do Distrito Federal e Territórios, deverá ser comunicada imediatamente ao Ministério Público competente, com indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão.”

Dispositivos similares constam nas Leis Orgânicas dos MPs estaduais.

### Objetivo

Permitir que o Ministério Público:

- Verifique imediatamente a legalidade da prisão
- Providencie, se necessário, o relaxamento da prisão ilegal
- Fiscalize as condições de custódia
- Evite maus-tratos, tortura ou incomunicabilidade indevida

A não comunicação constitui falta funcional grave e pode configurar crime de abuso de autoridade.

## Acesso do MP aos Autos de Inquérito e Procedimentos

Questão relevante e já pacificada pela jurisprudência é o **direito do Ministério Público de ter acesso irrestrito aos inquéritos policiais e procedimentos investigatórios**, mesmo aqueles em curso e ainda não remetidos ao MP.

---

## Jurisprudência do STJ

No julgamento do **REsp 1.439.193/RJ**, o Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento de que:

“O Ministério Público, no exercício do controle externo da atividade policial, possui o direito de ter acesso aos inquéritos policiais e procedimentos investigatórios em andamento nas delegacias, incluindo as operações em curso, não podendo a autoridade policial opor sigilo institucional.”

**FUNDAMENTAL:** Este acesso é garantido pelo art. 9º, II, da LC 75/93 e pela própria função constitucional de controle externo.

### Exceções

Há situações excepcionais em que o acesso pode ser temporariamente restringido:

- Operações policiais em curso que possam ser comprometidas por vazamento de informações
- Diligências que dependam de sigilo absoluto para sua efetividade

Nestes casos, recomenda-se comunicar ao Procurador-Geral para designação de membro com atribuição e comprometimento com o sigilo.

---

## Responsabilização por Descumprimento das Requisições do MP

As requisições formuladas pelo Ministério Público no exercício do controle externo têm natureza **vinculante** e seu descumprimento injustificado acarreta consequências.

### Fundamento Legal

**Art. 8º, § 3º, da LC 75/93:**

“A falta injustificada e o retardamento indevido do cumprimento das requisições do Ministério Público implicarão a responsabilidade de quem lhe der causa.”

### Consequências

1. **Responsabilidade administrativa:** Falta funcional passível de punição disciplinar
2. **Responsabilidade penal:** Pode configurar crime de desobediência (art. 330 do CP) ou crime de abuso de autoridade
3. **Responsabilidade por improbidade administrativa:** Em casos graves, pode caracterizar violação aos princípios da administração pública

O descumprimento de requisição legítima do MP é falta grave e pode ensejar representação funcional, a penal e a de improbidade.

---

## Controle Externo e Direitos Fundamentais

O controle externo da atividade policial, em última análise, um mecanismo de **proteção dos direitos fundamentais** contra eventuais abusos do poder estatal.

### Direitos Protegidos

- **Direito à vida e à integridade física:** Prevenção de execuções sumárias, tortura e maus-tratos
- **Direito à liberdade:** Controle da legalidade de prisões
- **Direito à dignidade humana:** Garantia de tratamento digno aos custodiados
- **Direito ao devido processo legal:** Fiscalização da regularidade das investigações
- **Direito de não autoincriminação:** Observância das garantias do investigado

### Papel Preventivo

Além de corretivo, o controle externo tem importante função **preventiva**:

- Desestimula práticas abusivas pela certeza de fiscalização
- Promove cultura de legalidade nas instituições policiais
- Aprimora procedimentos e protocolos de atuação
- Fortalece a confiança da sociedade nas instituições

## Controle Externo e Accountability Democrática

Em um Estado Democrático de Direito, as instituições que exercem poder devem prestar contas à sociedade e submeter-se a mecanismos de controle. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público é uma expressão da **accountability democrática**.

### Dimensões da Accountability

#### 1. Vertical (sociedade para Estado):

- A sociedade, por meio do MP, controla a atividade policial
- Recebimento e apuração de denúncias de cidadãos

#### 2. Horizontal (entre órgãos do Estado):

- O MP, como órgão independente, controla outro órgão estatal (polícias)
- Sistema de freios e contrapesos

#### 3. Transparência:

- O controle promove publicidade das práticas policiais
- Fortalece a prestação de contas à sociedade

## TRECHOS RELEVANTES DA LEGISLAÇÃO

### Lei Complementar nº 75/93

Art. 3º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial tendo em vista:

- a) o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei;
- b) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;
- c) a prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder;
- d) a indisponibilidade da persecução penal;
- e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública.

Art. 9º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais podendo:

I ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;

II ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;

III representar a autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;

IV requisitar a autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;

V promover a ação penal por abuso de poder.

## SÓMULAS RELACIONADAS AO TEMA

### Súmula 234 do Superior Tribunal de Justiça

A participação de membro do Ministério Público na fase investigatória criminal não acarreta o seu impedimento ou suspeição para o oferecimento da denúncia.

**Aplicação:** Esta súmula é frequentemente invocada quando se questiona a atuação do membro do MP que acompanhou investigação (seja inquérito policial, seja procedimento investigatório criminal) e posteriormente ofereceu denúncia. O STJ consolidou o entendimento de que tal participação é legítima e não configura impedimento ou suspeição.

# JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

## RE 593.727 - Tema 184 (Repercussão Geral)

### TESE FIXADA:

O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou acusado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e demais limitações previstas na Constituição.

**Relator:** Ministro Gilmar Mendes

**Julgamento:** 14 de maio de 2015

**Publicação:** DJe 15/09/2015

### Principais Fundamentos:

- O art. 129, I, da CF outorga ao MP, com exclusividade, a titularidade da ação penal pública
- Quem pode o mais (acusar) pode o menos (investigar)
- O art. 129, VII e VIII, da CF conferem ao MP instrumentos de controle e requisitos
- Inexistência de monopólio investigatório das polícias judiciárias
- Princípio da unidade da relação jurídica processual penal
- Eficiência e celeridade na persecução penal

**ESSENCIAL PARA CONCURSOS:** Esta decisão vincula todos os tribunais e o tema recorrente em provas. Deve-se saber a tese fixada, os fundamentos e as limitações ao poder investigatório do MP (prazo razoável, respeito aos direitos fundamentais, observância da reserva de jurisdição).

## QUESTÕES PRÁTICAS E APLICAÇÃO

### Situação 1: Prisão sem Comunicação ao MP

**Fato:** Delegado de Polícia realiza prisão em flagrante e deixa de comunicar imediatamente ao Ministério Público.

**Consequência:** Falta funcional grave, podendo configurar abuso de autoridade. O MP, ao tomar conhecimento, deve requisitar a imediata apresentação do preso, verificar a legalidade da prisão e, se for o caso, promover o relaxamento da prisão ilegal perante o Judiciário.

### Situação 2: Recusa de Acesso a Inquérito

**Fato:** Delegado nega ao Promotor acesso a inquérito policial em andamento, sob alegação de sigilo das investigações.

**Consequência:** Conduta ilegítima. O MP tem direito de acesso irrestrito aos inquéritos (art. 9º, II, LC 75/93). O Promotor pode representar funcionalmente contra o delegado e requisitar o envio imediato dos autos.

### Situação 3: Descumprimento de Requisição de Diligência

**Fato:** MP requisita realização de determinada perícia em inquérito policial e a autoridade policial não a realiza sem justificativa.

**Consequência:** Descumprimento de requisição legal, ensejando responsabilização administrativa e possivelmente penal (crime de desobediência). O MP pode representar ao superior hierárquico e, persistindo a omissão, avocar a investigação para realizá-la diretamente.

O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público é tema fundamental e recorrente em concursos públicos, especialmente para as carreiras jurídicas. Seu domínio exige:

• **Conhecimento da legislação:** LC 75/93, Lei 8.625/93, Resolução CNMP 20/2007  
 • **Jurisprudência atualizada:** RE 593.727 (poder investigatório), Súmula 234 STJ  
 • **Fundamentos constitucionais:** Art. 129, VII, da CF  
 • **Compreensão dos objetivos:** Art. 3º da LC 75/93  
 • **Instrumentos de controle:** Art. 9º da LC 75/93  
 • **Limites e possibilidades:** Natureza externa, não hierárquica  
 • **Relação com poder investigatório:** Concorrência entre MP e polícias

**Dica final:** Em questões discursivas, sempre relacione o controle externo com a proteção dos direitos fundamentais e o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Em questões objetivas, atenção especial aos incisos do art. 9º da LC 75/93 e à tese do RE 593.727.

#### Data de criação

12/11/2025

#### Autor

admin