MPSP
MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DE SÃO PAULO

CADERNO DE ACOMPANHAMENTO DAS DECISÕES INTERAMERICANAS

Publicação n. 41

Recomendação CNDH nº 23/2026. O controle externo da atividade policial e a proteção das pessoas em situação de rua

Arthur Pinto de Lemos Junior
Subprocurador de Justiça de Relações-Institucionais

Rogério Sanches Cunha
Promotor de Justiça | Assessor

Subprocuradoria-Geral de Justiça de Relações Institucionais – MPSP

2026

Recomendação CNDH nº 23/2026. O controle externo da atividade policial e a proteção das pessoas em situação de rua

O papel do Ministério Público na prevenção da violência institucional, na fiscalização das forças de segurança e na proteção dos direitos humanos.

1. Apresentação

A proteção dos direitos humanos não se limita à responsabilização por violações já consumadas. Exige, igualmente, uma atuação institucional capaz de identificar riscos, prevenir abusos e assegurar que o exercício legítimo do poder estatal observe os limites estabelecidos pela Constituição Federal e pelos tratados internacionais de direitos humanos.

Essa perspectiva ganha especial importância quando se trata de pessoas em situação de rua, frequentemente expostas a condições de vulnerabilidade social e a situações de violência, discriminação e exclusão.

Em 9 de outubro de 2026, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) aprovou a Recomendação nº 23/2026, dirigida aos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal, propondo medidas concretas para o monitoramento e a prevenção da violência praticada por agentes das forças de segurança contra essa população.

O documento merece atenção dos membros do Ministério Público, especialmente daqueles que exercem o controle externo da atividade policial. A recomendação não propõe enfraquecer a atuação das instituições de segurança pública, mas assegurar que suas atividades sejam desenvolvidas dentro dos parâmetros constitucionais e convencionais que legitimam o emprego da autoridade estatal.

O presente Caderno do NADI apresenta os principais fundamentos da recomendação, suas diretrizes e possíveis repercussões na atuação ministerial, com especial atenção ao diálogo entre a ordem jurídica brasileira e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

2. O que é o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH)?

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos é um órgão colegiado de composição plural, com participação de representantes do poder público e da sociedade civil, cuja finalidade é promover e defender os direitos humanos no Brasil.

Sua atual configuração foi estabelecida pela Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014, que transformou o antigo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

Nos termos do art. 2º dessa lei, o CNDH exerce suas atribuições mediante ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras relacionadas a condutas ou situações de ameaça ou violação de direitos humanos.

A proteção exercida pelo Conselho alcança tanto os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição Federal quanto aqueles previstos nos tratados e atos internacionais celebrados pelo Brasil.

Entre suas principais competências estão o recebimento de denúncias de violações de direitos

humanos, a fiscalização de políticas públicas, a realização de estudos e procedimentos apuratórios, a articulação com instituições nacionais e internacionais e a expedição de recomendações a entidades públicas e privadas.

A própria Lei nº 12.986/2014, em seu art. 4º, XIV, b, prevê expressamente a possibilidade de o Conselho representar ao Ministério Público para que, no exercício de suas atribuições, promova medidas relacionadas à defesa de direitos humanos ameaçados ou violados.

Trata-se, portanto, de uma instituição que desempenha papel relevante na articulação entre sociedade civil, órgãos estatais e mecanismos nacionais e internacionais de proteção dos direitos humanos.

Importa esclarecer que o CNDH não se confunde com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). O primeiro integra a estrutura institucional brasileira de proteção dos direitos humanos. A segunda é órgão autônomo da Organização dos Estados Americanos, integrante do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Embora distintos, ambos podem atuar de maneira complementar na promoção e proteção dos direitos humanos.

A competência do CNDH para expedir recomendações decorre expressamente do art. 4º, IV, da Lei nº 12.986/2014. Esses atos possuem natureza recomendatória, não se confundindo com decisões judiciais ou determinações administrativas hierárquicas. Sua relevância reside na identificação de problemas, na indicação de providências e no estímulo à atuação coordenada das instituições responsáveis pela proteção dos direitos fundamentais.

3. A Recomendação nº 23/2026: objeto e fundamentos

A Recomendação nº 23 foi aprovada em 9 de outubro de 2026, durante a 102ª Reunião Ordinária do CNDH, por unanimidade dos presentes.

Seu objeto é específico: recomendar aos Ministérios Públicos estaduais e do Distrito Federal a adoção de providências destinadas a monitorar e coibir a violência praticada por integrantes das forças de segurança contra pessoas em situação de rua.

O documento parte do reconhecimento de que a proteção dessa população exige uma atuação articulada entre as instituições responsáveis pela segurança pública, pela assistência social e pela defesa dos direitos fundamentais.

Entre os fundamentos normativos expressamente mencionados encontram-se a Constituição Federal, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto nº 7.053/2009, a Resolução CNJ nº 425/2021 e a Resolução CNMP nº 278/2023.

A recomendação também faz referência à Resolução CNDH nº 40/2020, especialmente ao seu art. 59, que reconhece o direito da população em situação de rua à segurança pública, à convivência pacífica nos espaços públicos e à proteção contra práticas arbitrárias, vexatórias ou violentas.

Outro fundamento relevante é a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 976, mencionada pelo Conselho em razão das restrições impostas às remoções forçadas de pessoas em situação de rua e de seus pertences.

O documento, portanto, reúne fundamentos constitucionais, legais, regulamentares e internacionais para justificar uma atuação preventiva e fiscalizatória do Ministério Público.

4. As três providências recomendadas aos Ministérios Públicos

A parte dispositiva da Recomendação nº 23/2026 apresenta três providências centrais.

Primeira providência — Instauração de procedimento administrativo

O CNDH recomenda que as Promotorias de Justiça responsáveis pelo controle externo da atividade policial instaurem procedimento administrativo destinado a monitorar e coibir o uso da violência por agentes integrantes do Sistema Único de Segurança Pública contra pessoas em situação de rua.

A medida privilegia uma atuação institucional organizada, capaz de acompanhar o problema de maneira continuada, sem depender exclusivamente da existência de denúncias individuais.

Segunda providência — Publicidade e transparência

O Conselho recomenda ampla divulgação da instauração dos procedimentos administrativos, bem como de seus desdobramentos e resultados.

A transparência permite que a sociedade conheça as iniciativas adotadas pelo Ministério Público e acompanhe a resposta institucional às situações identificadas.

Naturalmente, a publicidade deve ser compatibilizada com a proteção de dados pessoais, a preservação de informações legalmente sigilosas e as necessidades das investigações.

Terceira providência — Escutas e audiências públicas

O documento recomenda a realização de escutas e audiências públicas sobre a violência estatal contra pessoas em situação de rua, em parceria com as Promotorias de execução e os Centros de Apoio Operacional em Direitos Humanos.

A finalidade é estabelecer diálogo com movimentos representativos da população em situação de rua e organizações da sociedade civil dedicadas à defesa de seus direitos.

A escuta dos grupos diretamente afetados contribui para identificar práticas que nem sempre chegam ao conhecimento dos órgãos de controle pelos canais tradicionais de denúncia.

5. Controle externo da atividade policial: fiscalização e legitimidade institucional

A Constituição Federal, em seu art. 129, VII, atribui ao Ministério Público o exercício do controle externo da atividade policial.

Essa atribuição constitui instrumento de proteção da legalidade, de fiscalização da atuação estatal e de preservação dos direitos fundamentais.

O controle externo não se confunde com a direção operacional das forças policiais. Tampouco representa obstáculo à atuação legítima dos agentes de segurança pública.

Sua finalidade é assegurar que o exercício das competências policiais permaneça submetido

aos parâmetros jurídicos que disciplinam o uso da força, as abordagens, as buscas pessoais e as demais intervenções estatais.

Nesse contexto, a Recomendação nº 23/2026 chama a atenção para a necessidade de acompanhar possíveis práticas de violência contra pessoas em situação de rua, inclusive aquelas que não resultem imediatamente na instauração de procedimentos criminais.

A atividade fiscalizatória pode abranger, respeitadas as atribuições de cada órgão, a análise de registros de ocorrências, o acompanhamento de denúncias, a identificação de padrões de atuação e a verificação da existência de protocolos institucionais adequados.

A recomendação também menciona a atuação das Guardas Civis Municipais, reconhecendo sua crescente participação nas atividades de segurança pública.

Esse aspecto exige atenção à delimitação das competências institucionais e à articulação entre os órgãos responsáveis pelo controle da atuação dos diferentes integrantes do sistema de segurança.

Fiscalizar a atividade policial não significa presumir a ilicitude da atuação dos agentes de segurança. Significa assegurar que eventuais abusos sejam identificados, investigados e, quando comprovados, responsabilizados, preservando-se a legitimidade da atuação policial regular.

6. Pessoas em situação de rua e abordagens policiais

Um dos aspectos relevantes da recomendação diz respeito às abordagens realizadas em espaços públicos.

O CNDH menciona expressamente o art. 240, § 2º, do Código de Processo Penal, relativo à fundada suspeita que autoriza a busca pessoal.

A referência é importante porque a condição de pessoa em situação de rua, isoladamente considerada, não constitui fundamento jurídico suficiente para uma busca pessoal.

A intervenção policial deve observar os pressupostos legais correspondentes à medida adotada.

Isso não significa que pessoas em situação de rua estejam imunes à fiscalização policial ou à aplicação da legislação penal. A condição de vulnerabilidade não impede a atuação estatal legítima diante de situações concretas que autorizem a intervenção.

O que não se admite é transformar essa condição social, por si só, em presunção de envolvimento com atividades criminosas.

É igualmente necessário distinguir a abordagem policial, realizada no exercício de competências de segurança pública, da abordagem social, vinculada à assistência social.

A recomendação destaca que esta última deve ser desenvolvida de maneira responsável, especializada, humanizada e multidisciplinar, por profissionais capacitados e devidamente identificados.

A distinção é essencial para evitar que intervenções assistenciais sejam confundidas com operações de natureza repressiva ou utilizadas para justificar práticas arbitrárias.

7. A dimensão interamericana da recomendação

A Recomendação nº 23/2026 faz referência expressa à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 678/1992.

Essa referência evidencia que o tratamento jurídico das pessoas em situação de rua não se esgota na legislação interna.

A atuação das instituições brasileiras deve observar também os compromissos internacionais assumidos pelo Estado, especialmente aqueles relacionados à proteção da vida, da integridade pessoal, da liberdade, da igualdade e das garantias judiciais.

A Convenção Americana estabelece, em seus arts. 1.1 e 2º, obrigações gerais relacionadas ao respeito e à garantia dos direitos nela reconhecidos, bem como à adoção de medidas internas necessárias à sua efetividade.

No contexto da segurança pública, essas obrigações reforçam a importância de mecanismos de prevenção de violações, investigação de condutas ilícitas e responsabilização dos agentes envolvidos, sempre mediante procedimentos compatíveis com o devido processo legal.

Também merece destaque a perspectiva de reparação integral.

Quando uma violação de direitos humanos é comprovada, a resposta estatal não deve necessariamente se limitar à responsabilização do autor. Conforme a natureza do caso, podem ser necessárias medidas de reparação dos danos e de prevenção de novas violações.

É precisamente nessa dimensão que a atuação ministerial pode contribuir para aproximar a proteção doméstica dos direitos fundamentais dos parâmetros desenvolvidos no Sistema Interamericano.

Convém, entretanto, fazer uma distinção: a Recomendação nº 23/2026 é um ato do CNDH, e não uma decisão da CIDH ou da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Sua relação com o Sistema Interamericano decorre dos fundamentos convencionais que invoca e da convergência de suas finalidades com os deveres internacionais de proteção assumidos pelo Brasil.

8. Possíveis repercussões práticas para o Ministério Público de São Paulo

A Recomendação nº 23/2026 oferece oportunidade para reflexão sobre a atuação coordenada dos órgãos ministeriais com atribuições relacionadas ao controle externo da atividade policial, à segurança pública e à proteção das pessoas em situação de vulnerabilidade.

A partir de suas diretrizes, e sem prejuízo da independência funcional dos membros e da organização interna do Ministério Público, algumas iniciativas podem ser consideradas:

1. Diagnóstico institucional: levantamento dos procedimentos existentes sobre violência contra pessoas em situação de rua, para identificar a dimensão do problema e eventuais padrões de atuação.
2. Acompanhamento preventivo: avaliação da conveniência de instauração de procedimentos administrativos de monitoramento, nos termos recomendados pelo CNDH.

3. Articulação institucional: aproximação entre Promotorias com atribuições relacionadas à segurança pública, aos direitos humanos e à tutela coletiva, observadas as respectivas competências.
4. Participação social: promoção de espaços de escuta das pessoas em situação de rua e das organizações que atuam em sua defesa.
5. Responsabilização e reparação: diante de violações concretamente identificadas, adoção das providências cabíveis para apuração dos fatos, responsabilização dos envolvidos e proteção e reparação das vítimas.

Essas possibilidades constituem desdobramentos institucionais sugeridos a partir da recomendação, não devendo ser confundidas com obrigações adicionais expressamente impostas pelo documento.

A atuação coordenada também pode contribuir para identificar boas práticas policiais, aprimorar protocolos e prevenir situações que comprometam tanto os direitos das pessoas abordadas quanto a legitimidade das instituições de segurança pública.

9. Considerações finais

A Recomendação CNDH nº 23/2026 recoloca em evidência uma atribuição constitucional relevante do Ministério Público: o controle externo da atividade policial como instrumento de defesa da legalidade e dos direitos fundamentais.

O documento recomenda uma atuação que não se limite à resposta a episódios isolados de violência. Propõe acompanhamento institucional, transparência e participação social como instrumentos de prevenção de abusos.

A proteção das pessoas em situação de rua não é incompatível com a preservação da ordem pública ou com a atuação firme das forças de segurança. Ao contrário, uma política de segurança pública juridicamente legítima pressupõe que a autoridade estatal seja exercida com respeito aos direitos de todas as pessoas, inclusive daquelas que se encontram em condições de maior vulnerabilidade.

Para o Ministério Público, o desafio consiste em conciliar fiscalização efetiva, respeito às competências institucionais, prevenção de violações e responsabilização por condutas ilícitas, sem desconsiderar a importância do trabalho desenvolvido pelos profissionais de segurança pública.

Nesse cenário, o NADI reafirma a importância de difundir parâmetros nacionais e interamericanos de proteção dos direitos humanos, contribuindo para que a atuação ministerial seja cada vez mais eficiente, juridicamente fundamentada e comprometida com a dignidade humana.

A efetividade do controle externo da atividade policial não se mede apenas pela capacidade de responsabilizar abusos, mas também pela aptidão institucional para preveni-los.

Referências normativas e institucionais

- Lei 12.986/2014— organização e competências do CNDH.
- Competência do CNDH— Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/competencias/conselho-nacional-dos-direitos-humanos).

- Recomendação CNDH nº 23, de 9 de outubro de 2026 — Processo SEI nº 00135.200052/2026-04, documento nº 5500634, objeto central deste Caderno.
- Constituição Federal, arts. 1º, 3º e 129, VII.
- Convenção Americana sobre Direitos Humanos — Decreto nº 678/1992.
- Decreto nº 7.053/2009 — Política Nacional para a População em Situação de Rua.
- Resolução CNDH nº 40/2020.
- Resolução CNJ nº 425/2021.
- Resolução CNMP nº 278/2023.

São Paulo, outubro de 2026

Arthur Pinto de Lemos Junior
Subprocurador de Justiça Relações Institucionais

Rogério Sanches Cunha
Promotor de Justiça – Assessor

Angélica Ramos de Frias Sigollo
Promotora de Justiça - Assessora descentralizada

Anna Catharina Machado Normanton
Promotora de Justiça Substituta - Assessora descentralizada

Cristiano Pereira Moraes Garcia
Promotor de Justiça - Assessor descentralizado

Daniel Porto Godinho da Silva
Promotor de Justiça - Assessor descentralizado

Manoel Maldonado Gonzaga
Promotor de Justiça - Assessor descentralizado

Rafael Brasilino de Souza
Promotor de Justiça Substituto - Assessor descentralizado