

GRUPO DE TRABALHO  
INTERINSTITUCIONAL

# DE DEFESA DA CIDADANIA

Nota Técnica nº 19



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

**MEPCT/RJ**

Mecanismo Estadual de Prevenção e  
Combate à Tortura do Rio de Janeiro

**OABRJ**



**FRENTE ESTADUAL PELO  
DESENCARCERAMENTO**



**MPF**  
Ministério Público Federal

## NOTA TÉCNICA Nº 19

### **I- OBJETO:**

Trata-se de nota técnica que tem por objeto propor à 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal a edição de ORIENTAÇÃO NORMATIVA dirigida aos Ófícios de Controle de Externo da Atividade Policial para a adoção de procedimentos que atendam às determinações contidas na sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil.

### **II- BREVE RESUMO DA SENTENÇA:**

Em 16 de fevereiro de 2017, a Corte Interamericana de Direitos Humanos proferiu sentença no Caso Favela Nova Brasília, por meio da qual declarou a responsabilidade internacional do Estado do Rio de Janeiro pela violação às garantias judiciais de independência e imparcialidade da investigação, devido processo legal e prazo razoável, e dos direitos de proteção social e integridade pessoal, com respeito às investigações sobre duas incursões policiais na Favela Nova Brasília, no Município do Rio de Janeiro, nos anos de 1994 e 1995, que resultaram no homicídio de 26 homens e em atos de violência sexual contra três mulheres.

A Corte Internacional de Direitos Humanos declarou, por unanimidade, no ponto resolutivo n. 16 que:

“O Estado, no prazo de um ano contado a partir da notificação da presente sentença, deverá estabelecer os mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que *prima facie* policiais apareçam como possíveis acusados, desde a *notitia criminis* se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado, ou acusados, em conformidade com os parágrafos 318 e 319 da presente sentença.”

### **III- DO CARÁTER VINCULATIVO DAS DECISÕES DA CORTE IDH:**

A sentença da Corte IDH produz autoridade de coisa julgada internacional, com eficácia vinculante e direta às partes. Todos os órgãos e poderes internos do país encontram-se obrigados a cumprir a sentença.



Nesse sentido, traz-se à colação o seguinte julgado.

AGRAVO REGIMENTAL. MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. LEGITIMIDADE. IPPSC (RIO DE JANEIRO). RESOLUÇÃO CORTE IDH 22/11/2018. PRESO EM CONDIÇÕES DEGRADANTES. CÔMPUTO EM DOBRO DO PERÍODO DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE. OBRIGAÇÃO DO ESTADO-PARTE. SENTENÇA DA CORTE. MEDIDA DE URGÊNCIA. EFICÁCIA TEMPORAL. EFETIVIDADE DOS DIREITOS HUMANOS. PRINCÍPIO PRO PERSONAE. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE. INTERPRETAÇÃO MAIS FAVORÁVEL AO INDIVÍDUO, EM SEDE DE APLICAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS EM ÂMBITO INTERNACIONAL (PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE - DESDOBRAMENTO). SÚMULA 182 STJ. AGRAVO DESPROVIDO.

1. Legitimidade do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro para interposição do agravo regimental. "Não há sentido em se negar o reconhecimento do direito de atuação dos Ministérios Públicos estaduais e do Distrito Federal perante esta Corte, se a interpretação conferida pelo STF, a partir de tema que assume, consoante as palavras do Ministro Celso de Mello, 'indiscutível relevo jurídico-constitucional' (RCL-AGR n.7.358) aponta na direção oposta, após evolução jurisprudencial acerca do tema" (AgRg nos EREsp n. 1.256.973/RS,

Relatora Ministra LAURITA VAZ, Relator p/ acórdão Ministro ROGÉRIO SCHIETTI CRUZ, Terceira Seção, julgado em 27/8/2014, DJe 6/11/2014).

2. Hipótese concernente ao notório caso do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho no Rio de Janeiro (IPPSC), objeto de inúmeras Inspeções que culminaram com a Resolução da Corte IDH de 22/11/2018, que, ao reconhecer referido Instituto inadequado para a execução de penas, especialmente em razão de os presos se acharem em situação degradante e desumana, determinou que se computasse "em dobro cada dia de privação de liberdade cumprido no IPPSC, para todas as pessoas ali alojadas, que não sejam acusadas de crimes contra a vida ou a integridade física, ou de crimes sexuais, ou não tenham sido por eles condenadas, nos termos dos Considerandos 115 a 130 da presente Resolução".

**3. Ao sujeitar-se à jurisdição da Corte IDH, o País alarga o rol de direitos das pessoas e o espaço de diálogo com a comunidade internacional. Com isso, a jurisdição brasileira, ao basear-se na cooperação internacional, pode ampliar a efetividade dos direitos humanos.**

**4. A sentença da Corte IDH produz autoridade de coisa julgada internacional, com eficácia vinculante e direta às partes. Todos os órgãos e poderes internos do país encontram-se obrigados a cumprir a sentença. Na hipótese, as instâncias inferiores ao**

diferirem os efeitos da decisão para o momento em que o Estado Brasileiro tomou ciência da decisão proferida pela Corte Interamericana, deixando com isso de computar parte do período em que o recorrente teria cumprido pena em situação considerada degradante, deixaram de dar cumprimento a tal mandamento, levando em conta que as sentenças da Corte possuem eficácia imediata para os Estados Partes e efeito meramente declaratório.

5. Não se mostra possível que a determinação de cômputo em dobro tenha seus efeitos modulados como se o recorrente tivesse cumprido parte da pena em condições aceitáveis até a notificação e a partir de então tal estado de fato tivesse se modificado. Em realidade, o substrato fático que deu origem ao reconhecimento da situação degradante já perdurara anteriormente, até para que pudesse ser objeto de reconhecimento, devendo, por tal razão, incidir sobre todo o período de cumprimento da pena.

6. Por princípio interpretativo das convenções sobre direitos humanos, o Estado-parte da CIDH pode ampliar a proteção dos direitos humanos, por meio do princípio pro personae, interpretando a sentença da Corte IDH da maneira mais favorável possível àquele que vê seus direitos violados.

7. As autoridades públicas, judiciárias inclusive, devem exercer o controle de convencionalidade, observando os efeitos das disposições do diploma internacional e adequando sua estrutura interna para garantir o cumprimento total de suas obrigações frente à comunidade internacional, uma vez que os países signatários são guardiões da tutela dos direitos humanos, devendo empregar a interpretação mais favorável ao ser humano.

8. Os juízes nacionais devem agir como juízes interamericanos e estabelecer o diálogo entre o direito interno e o direito internacional dos direitos humanos, até mesmo para diminuir violações e abreviar as demandas internacionais. É com tal espírito hermenêutico que se deduz que, na hipótese, a melhor interpretação a ser dada, é pela aplicação a Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 22 de novembro de 2018, a todo o período em que o recorrente cumpriu pena no IPPSC.

9. A alegação inovadora, trazida em sede de agravo regimental, no sentido de que a determinação exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, por meio da Resolução de 22 de novembro de 2018 da CIDH, teria a natureza de medida cautelar provisória e que, ante tal circunstância, mencionada Resolução não poderia produzir efeitos retroativos, devendo produzir efeitos jurídicos *ex nunc*, não merece guarida. O caráter de urgência apontado pelo recorrente na medida

provisória indicada não possui o condão de limitar os efeitos da obrigação decorrentes da Resolução de 22 de novembro de 2018 da Corte IDH para o futuro (*ex nunc*), mas sim de apontar para a necessidade de celeridade na adoção dos meios de seu cumprimento, tendo em vista, inclusive, a gravidade constatada nas peculiaridades do caso.

10. Por fim, de se apontar óbice de cunho processual ao provimento do recurso de agravo interposto, consistente no fato de que o recorrente se limitou a indicar eventuais efeitos futuros da multimencionada Resolução de 22 de novembro de 2018 da Corte IDH fulcrado em sua natureza de medida de urgência, sem, contudo, atacar os fundamentos da decisão agravada, circunstância apta a atrair o óbice contido no Verbete Sumular 182 do STJ, *verbis*: "É inviável o agravo do art. 545 do CPC que deixa de atacar especificamente os fundamentos da decisão agravada."

11. Negativa de provimento ao agravo regimental interposto, mantendo, por consequência a decisão que, dando provimento ao recurso ordinário em *habeas corpus*, determinou o cômputo em dobro de todo o período em que o paciente cumpriu pena no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, de 09 de julho de 2017 a 24 de maio de 2019.

(AgRg no RHC n. 136.961/RJ, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 15/6/2021, DJe de 21/6/2021.)



#### **IV- DO HISTÓRICO DE IMPUNIDADE NA APURAÇÃO DE DELITOS PRATICADOS POR INTERVENÇÃO POLICIAL NO BRASIL:**

Nesse sentido, destacam-se os parágrafos 104, 105 e 106 da sentença, nos seguintes termos:

“(…)

104. Em 1996, o Brasil reconheceu perante o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas que era preciso tomar medidas para acabar com a impunidade das violações de direitos humanos atribuídas a autoridades policiais, provocadas por um funcionamento excessivamente lento das engrenagens da justiça, fruto, por sua vez, em muitas ocasiões, da incapacidade dos estados de realizar uma investigação policial eficiente.

105. Por sua vez, a Comissão Interamericana salientou que as mortes ocorridas durante as intervenções policiais são registradas como legítima defesa; não obstante isso, da autópsia das vítimas comumente decorre que elas morrem por disparos recebidos em regiões vitais do corpo. A esse respeito, em 1996, o Comitê de Direitos Humanos mostrou a preocupação com casos de execuções sumárias e arbitrárias cometidas por forças de segurança e “esquadrões da morte” no Brasil, dos quais, com frequência,

participavam membros das forças de segurança, contra pessoas pertencentes a grupos especialmente vulneráveis.

106. Há dificuldades para que os casos de execuções sumárias e arbitrárias sejam investigados de maneira adequada e, com frequência, ficam impunes.”

Assim, faz-se necessária uma mudança na forma pela qual os crimes praticados em decorrência de intervenção policial são investigados.

O protagonismo do Ministério Público Federal nesses casos deve prevalecer como órgão dotado de independência funcional e responsável pelo exercício do controle externo da atividade policial.

Aliás, a crise de segurança pública em nosso país deriva da falta de um controle externo efetivo da atividade policial que permite a infiltração do crime organizado no aparato estatal, conforme tornado público nos desdobramentos da investigação dos homicídios da vereadora MARIELLE FRANCO e de ANDERSON GOMES.

Destaca-se ainda o parágrafo 187 da sentença:

“A esse respeito, a Corte considera que o elemento essencial de uma investigação penal sobre uma morte decorrente de intervenção policial é a garantia de que o órgão investigador seja independente dos funcionários envolvidos no incidente. Essa independência implica a ausência de relação institucional ou de hierarquia, bem

como sua independência na prática. Nesse sentido, nas hipóteses de supostos crimes graves em que *prima facie* apareçam como possíveis acusados membros da polícia, a investigação deve ser atribuída a um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnicos em criminalística e pessoal administrativo, alheios ao órgão de segurança a que pertençam o possível acusado ou acusados.”

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fixou tese com repercussão geral, no Recurso Extraordinário n. 593.727 (DJe 8.9.2015), no sentido de que os poderes investigatórios do Ministério Público decorrem implicitamente do monopólio da titularidade da ação penal conferida ao órgão pelo inc. I do art. 129 da Constituição da República, não se tratando de atividade exclusiva da polícia judiciária.

A investigação direta pelo Ministério Público possui alicerce constitucional e destina-se à tutela dos direitos fundamentais do sujeito passivo da persecução penal porquanto assegura a plena independência na condução das diligências.

A teoria dos poderes implícitos (*implied powers*) acarreta a inequívoca conclusão de que o Ministério Público tem poderes para realizar diligências investigatórias e instrutórias na medida em que configuram atividades decorrentes da titularidade da ação penal.

O art. 129, inciso IX, da Constituição da República predica que o Ministério Público pode exercer outras funções que lhe forem conferidas desde que compatíveis com sua finalidade, o que se revela como um dos alicerces para o desempenho da função de investigar.

O artigo 144 da Carta de 1988 não estabelece o monopólio da função investigativa à polícia e sua interpretação em conjunto com o art. 4º, parágrafo único, do Código de Processo Penal legitima a atuação investigativa do *parquet*.

Desta feita, faz-se necessário que os Ofícios de Controle Externo da Atividade Policial passem a titularizar com exclusividade a atribuição de investigar eventuais crimes praticados por policiais federais, conforme determina a sentença proferida pela Corte IDH no Caso Nova Brasília.

Nesse sentido, destaca-se o parágrafo 307 da sentença:

“A Comissão solicitou a adoção de regulamentações administrativas, procedimentos e planos operacionais, a fim de erradicar a impunidade da violência policial e modernizar e profissionalizar as forças policiais; a instituição de sistemas de controle e prestação de contas internos e externos para tornar efetivo o dever de investigar, com uma perspectiva de gênero e étnico-racial, todos os casos em que os agentes da ordem utilizam a força letal e/ou a violência sexual; o fortalecimento da capacidade institucional de órgãos independentes de supervisão, inclusive os órgãos forenses, para enfrentar o padrão de impunidade dos



casos de execuções extrajudiciais por parte da polícia; e o treinamento adequado do pessoal policial sobre como tratar de maneira efetiva e eficiente as pessoas dos setores mais vulneráveis da sociedade.”

E ainda o parágrafo 319 da sentença:

“No entanto, embora a Resolução n. 129 do CNMP determine as medidas a serem adotadas pelo Ministério Público em casos de morte decorrente de intervenção policial, considerando que a violência policial é normalmente investigada pela própria polícia, a Corte considera necessário que o controle externo do Ministério Público em casos de violência policial se projete além da prática de supervisão à distância das investigações realizadas por delegados da própria polícia. Nesse sentido, é fundamental que em hipóteses de supostas mortes, torturas e violência sexual decorrentes de intervenção policial em que *prima facie* policiais apareçam como possíveis acusados, o Estado tome as medidas normativas necessárias para que desde a *notitia criminis* se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente, tais como a autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertençam os possíveis acusados ou o possível acusado. Para tanto, o Estado deve adotar as

medidas necessárias para que esse procedimento seja implementado no prazo de um ano a partir da emissão desta Sentença, em conformidade com as normas de investigação independente mencionadas nos parágrafos 183 a 191 supra.

O GT CIDADANIA entende que a referida atribuição se estende a todas as polícias da União (federal, rodoviária federal e policial penal), uma vez que estão inseridas na mesma estrutura administrativa do Ministério da Justiça.

#### **V- DO ACESSO AOS AUTOS DA INVESTIGAÇÃO PELA VÍTIMA, SEUS PARENTES E FAMILIARES:**

Da mesma forma, deve ser garantido o pleno acesso aos autos da investigação à vítima e aos seus parentes e familiares, desde que não haja prejuízo à investigação.

Nesse sentido, o seguinte julgado:

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SIGILO DO INQUÉRITO POLICIAL. DIREITO DE ACESSO DOS FAMILIARES DAS VÍTIMAS AOS ELEMENTOS DE PROVA JÁ DOCUMENTADOS NA INVESTIGAÇÃO. SÚMULA VINCULANTE N. 14. DIREITO DO ADVOGADO. PRERROGATIVA DO MEMBRO DA DEFENSORIA PÚBLICA. DIÁLOGO

DE FONTES. CONTROLE DE  
CONVENCIONALIDADE. PROTOCOLO DE  
MINNESOTA. CUMPRIMENTO DA DECISÃO DA  
CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS  
HUMANOS NO CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA.  
PARECER FAVORÁVEL DO MPF. SEGURANÇA  
CONCEDIDA.

1. O sigilo do inquérito policial tem intrínseca relação com a eficácia da investigação pré-processual, porquanto sua publicização poderia tornar inócua a apuração do fato criminoso. Sem embargo, a jurisprudência dos Tribunais Superiores caminhou para sedimentar o caráter relativo desse sigilo em relação às diligências findas e já documentadas na investigação.
2. O resultado dessa tendência interpretativa culminou na edição da Súmula Vinculante n. 14, a qual dispõe ser "direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa".
3. Nesse contexto, as leis de regência da advocacia e da Defensoria Pública também garantem ao defensor *lato sensu* o direito de examinar os autos do inquérito policial e de extrair as cópias que entender pertinente.
4. Deveras, a escolha hermenêutica dos Ministros do Supremo Tribunal Federal pela palavra "representado", contida no enunciado sumular, confere amplitude

subjetiva para albergar não apenas o investigado, como também outras pessoas interessadas no caso em apuração, em particular a vítima da ação delitiva. Precedentes.

5. Sob outra angulação - complementar, mas também determinante para a rematada análise do caso -, é de se incrementar a observância e o adimplemento, no âmbito do sistema de justiça criminal, de protocolos e tratados internacionais de Direitos Humanos e de sentenças proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Como exemplo, cite-se o caso Gomes Lund e outros vs. Brasil (Guerrilha do Araguaia), no qual a Corte IDH salientou que "as vítimas de violações de direitos humanos ou seus familiares devem contar com amplas possibilidades de ser ouvidos e atuar nos respectivos processos, tanto à procura do esclarecimento dos fatos e da punição dos responsáveis, como em busca de uma devida reparação" (Sentença de 24 de novembro de 2010, § 139).

6. Sobre o tema, a Regra n. 35 do Protocolo de Minnesota - documento elaborado pelo Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos destinado à investigação de mortes potencialmente ilícitas - estabelece que: "35. La participación de los miembros de la familia y otros parientes cercanos de la persona fallecida o desaparecida constituye un elemento importante en una investigación eficaz. El Estado debe



permitir a todos los parientes cercanos participar de manera efectiva en la investigación, aunque sin poner en peligro su integridad".

7. A seu turno, por ocasião do julgamento do caso Cosme Genoveva e outros vs. Brasil (Favela Nova Brasília), a Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou que "o Estado deverá adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias para permitir às vítimas de delitos ou a seus familiares participar de maneira formal e efetiva da investigação de delitos conduzida pela polícia ou pelo Ministério Público".

8. Na espécie, os familiares das duas vítimas fatais dos homicídios perpetrados em 14/3/2018 pretendem o deferimento do acesso aos elementos de prova já documentados nos autos do inquérito policial que investiga o(s) suposto(s) mandante(s) dos homicídios.

9. A pretensão, ao que se deduz dos autos, não se volta à habilitação dos requerentes como assistentes de acusação no inquérito policial, tampouco busca interferir nessa investigação; o objeto deste recurso cinge-se ao acesso dos ofendidos, por seus representantes legais, aos elementos de prova já documentados no inquérito policial.

10. Segurança concedida.

(RMS n. 70.411/RJ, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 18/4/2023, DJe de 3/5/2023.)

## VI- CONCLUSÕES:

Assim, o GT CIDADANIA vem sugerir ao colegiado da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal a expedição de Orientação Normativa aos Ofícios de Controle Externo da Atividade Policial no sentido de fazer cumprir as determinações da sentença de Nova Brasília, nos seguintes termos:

1- A obrigatoriedade de instauração de PIC para apurar a ocorrência de mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que *prima facie* integrantes da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Penal Federal apareçam como possíveis acusados, desde a *notitia criminis*.

2- A promoção obrigatória do arquivamento de qualquer procedimento de polícia judiciária instaurado para apurar o mesmo caso, evitando-se uma duplicidade de investigações.

3- A garantia de pleno acesso aos autos das investigações pela vítima, parentes e investigados.

É o que cabia relatar. À consideração do colegiado da 7ª CCR para deliberação final.

Rio de Janeiro, 18 de abril de 2024.

**GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL DE DEFESA DA CIDADANIA**

*Ministério Público Federal*

*Defensoria Pública da União*

*Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro*

*Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Rio de Janeiro*

*Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro*

*Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin*

*Fórum Grita Baixada*

*Frente Estadual pelo Desencarceramento do Rio de Janeiro*

*Maré 0800 – Movimento de Favelas do Rio de Janeiro*

*Rede de Comunidades e Movimentos contra a violência*

*Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial/Baixada-Fluminense-RJ*

