

GRUPO DE TRABALHO
INTERINSTITUCIONAL

DE DEFESA DA CIDADANIA

Nota Técnica nº 12



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 12

**NOTA TÉCNICA SOBRE A PROPOSTA DE
RESOLUÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
QUE DISPÕE RELATIVAMENTE À INVESTIGAÇÃO DE MORTE
DECORRENTE DE INTERVENÇÃO POLICIAL**

EMENTA. PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO QUE DISPÕE RELATIVAMENTE À INVESTIGAÇÃO DE MORTE DECORRENTE DE INTERVENÇÃO POLICIAL. INCOMPATIBILIDADE COM OS PRECEITOS ESTABELECIDOS PELA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NO CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA X BRASIL.

- 1. A instauração de inquérito policial para apurar a morte decorrente de intervenção policial viola a determinação exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos de que a investigação seja feita por “órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público”.**
- 2. A investigação de morte decorrente de intervenção policial deve ser feita diretamente por ofício(s) de controle externo da atividade policial na modalidade concentrada, com prévia determinação de atribuição por ato administrativo.**
- 3. A adoção desse novo modelo de investigação vai ao encontro da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos e garante a necessária imparcialidade para a condução das investigações.**
- 4. Assim, propomos que a nova resolução contemple o modelo de investigação direta para que, finalmente, se dê cumprimento às determinações da Corte Interamericana de Direi-**

tos Humanos, com a consequente instauração de procedimentos de investigação criminal, na forma da Resolução n. 183, de 24 de janeiro de 2018, desse CNMP.

5. O modelo atual é ineficaz, o que pode ser comprovado pelas inúmeras chacinas perpetradas no Brasil com participação de forças policiais.

6. A adoção do novo modelo ora proposto terá um forte efeito inibidor de novas ilegalidades, pois, desde logo, o agente policial que for realizar uma diligência terá a certeza de que, se perpetrar um crime de homicídio, tortura ou crime de natureza sexual, será investigado de forma independente por órgão do Ministério Público.

7. Por consequência lógica, a instauração de inquérito policial no âmbito da polícia a que pertença o policial investigado deve ser coibida pelo membro do *Parquet* com atribuição no caso concreto.

Pretende-se com a presente nota técnica suscitar um debate sobre a incompatibilidade da proposta de resolução do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP que dispõe relativamente à investigação decorrente de intervenção policial com os termos da sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos – Corte IDH – no Caso Favela Nova Brasília x Brasil.

A referida proposta de resolução preconiza em seu Capítulo IV um rol de medidas que o membro do Ministério Público deverá adotar no curso de uma investigação de morte decorrente de intervenção policial.

Dentre estas diligências que deverão ser realizadas, destacamos as seguintes:

“Artigo 13. Compete ao Ministério Público, no âmbito institucional e interinstitucional, no caso de morte decorrente de intervenção policial, adotar medidas para garantir:

(...)

V- que seja instaurado inquérito policial específico, sem prejuízo de eventual prisão em flagrante;

VI- que o inquérito policial contenha informações sobre os registros de comunicação, imagens e movimentação de viaturas envolvidas na ocorrência;”

É sabido que a adoção das referidas diligências foram concebidas ainda no âmbito da Resolução n. 129 do CNMP, de 22 de setembro de 2015.

Ocorre que o modelo de investigação preconizado pelo CNMP encontra-se em evidente conflito com os preceitos estabelecidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos na sentença proferida, em 16 de fevereiro de 2017, no Caso Nova Brasília.

Em breve resumo, o caso Favela Nova Brasília contra República Federativa do Brasil se refere às falhas e à demora na investigação e punição dos responsáveis pela suposta execução de 26 (vinte e seis) pessoas no âmbito das incursões policiais feitas pela Polícia Civil do Rio de Janeiro em 18 de outubro de 1994 e 8 de maio de 1995 na Favela Nova Brasília.

Restou apurado que essas mortes foram justificadas pelas autoridades policiais mediante o levantamento de “autos de resistência à prisão”. Alegou-se também que, na incursão de 18 de outubro de 1994, três mulheres, duas delas menores, teriam sido vítimas de tortura e atos de violência sexual por parte de agentes policiais.

Ao final do julgamento, a Corte Interamericana proferiu sentença unânime por meio da qual declarou:

“O Estado é responsável pela violação do direito às garantias judiciais de independência e imparcialidade da investigação, devida diligência e prazo razoável, estabelecidas no artigo 8.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em detrimento das pessoas citadas nos parágrafos 224 e 231 da presente sentença e nos termos dos parágrafos 172 e 231 da mesma.

(...)

16. 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 a presente sentença.” (grifos nossos)

Portanto, a instauração de inquérito policial para apurar a morte decorrente de intervenção policial viola a determinação exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos de que a investigação seja feita por “órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público”.

Assim, a investigação deve ser feita diretamente pelo Ministério Público, devido a adoção pela Constituição Federal de 1988 do sistema acusatório.

Nesse sentido, destacamos o parágrafo 319 da sentença proferida pela Corte Interamericana:

“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 ou 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 uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal 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*.”

(grifos nossos)

Desta feita, a mera instauração de inquérito com o exercício da atividade de controle externo pelo Ministério Público na modalidade difusa revela-se em desconformidade com a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A investigação de morte decorrente de intervenção policial deve ser feita diretamente por ofício(s) de controle externo da atividade policial na modalidade concentrada, com prévia determinação de atribuição por ato administrativo.

A adoção desse novo modelo de investigação vai ao encontro da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos e garante a necessária imparcialidade para a condução das investigações.

Assim, propomos que a nova resolução contemple o modelo de investigação direta para que, finalmente, se dê cumprimento às determinações da Corte Interamericana, com a consequente instauração de procedimentos de investigação criminal, na forma da Resolução n. 183, de 24 de janeiro de 2018, desse CNMP.

O modelo atual é ineficaz, o que pode ser comprovado pelas inúmeras chacinas perpetradas no Brasil com participação de forças policiais.

A adoção do novo modelo ora proposto terá um forte efeito inibidor de novas ilegalidades, pois, desde logo, o agente policial que for realizar uma diligência terá a certeza de que, se perpetrar um crime de homicídio, tortura ou crime de natureza sexual, será investigado de forma independente por órgão do Ministério Público.

Por consequência lógica, a instauração de inquérito policial no âmbito da polícia a que pertença o policial investigado deve ser coibida pelo membro do *Parquet* com atribuição no caso concreto.

Isto porque a eventual configuração de resultados divergentes nas investigações, feitas pela Polícia de origem e diretamente pelo Ministério Público, retirará a credibilidade do sistema de justiça, fomentando a impunidade, devendo-se, portanto, providenciar o arquivamento do citado caderno apuratório.

Conforme determinou a Corte Interamericana, a atribuição para investigar é do Ministério Público.

Destacamos ainda que o Superior Tribunal de Justiça decidiu, recentemente, que decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos devem ser cumpridas no Brasil por terem eficácia vinculante a partir do Decreto 4463/2002.

Transcrevemos abaixo parte do seguinte julgado:

“(...) a aprovação da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), também conhecida como Pacto de San Jose da Costa Rica, em 1969, trouxe aos Estados americanos, signatários do documento internacional uma série de direitos e deveres envolvendo o tema.

A partir do Decreto 4463, de novembro de 2002, o Brasil submeteu-se à jurisdição contenciosa da Corte IDH e passou a figurar no polo passivo de demandas internacionais, o que resultou em obrigações de ajustes internos para que suas normas pudessem se coadunar com a Convenção Americana de Direitos Humanos.

Ao sujeitar-se à jurisdição da Corte IDH, o País amplia 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.

As sentenças emitidas pela Corte IDH, por sua vez, têm eficácia vinculante aos Estados que sejam partes processuais, não havendo meios de impugnação aptos a revisar a decisão exarada. Em caso de descumprimento da sentença, a Corte poderá submetê-la à análise da Assembleia Geral da Organização, com o fim de emitir recomendações para que as

exigências sejam cumpridas e ocorra a consequente reparação dos danos e cessação das violações dos direitos humanos.

A supervisão de cumprimento de sentença ocorre pela própria Corte, a qual pode requerer informações ao Estado-parte, quando consideradas pertinentes. Essa característica deriva do princípio internacional do *pacta sunt servanda*. Isto é, parte-se da premissa que os Estados têm de cumprir suas obrigações e deveres de boa-fé ao assumirem a responsabilidade diante da comunidade internacional. Tal princípio evita que os Estados se eximam das obrigações adimplidas, perante o Direito Internacional, em razão de seu direito interno, o qual deve se coadunar com as resoluções e documentos internacionais dos quais faça parte. A propósito o artigo 26 da CADH afirma que os Estados-partes se comprometem a adotar, tanto no âmbito interno quanto no internacional, as providências necessárias para conseguir o desenvolvimento progressivo e a plena efetividade dos direitos constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, inclusive para prevenir a violação dos direitos humanos.

Portanto, 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.

Sobre o tema vale destacar o artigo 69 da CADH que afirma que a “sentença da Corte deve ser notificada às partes no caso e transmitida aos Estados Partes na Convenção”.

(...) vale asseverar que, 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.

No mesmo diapasão, 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 a comunidade internacional, uma vez que os países signatários são guardiões da tutela dos direitos humanos, devendo empregar a interpretação mais favorável ao indivíduo.

Logo, 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.”

(STJ – RHC 136961 – RJ (2020/0284469-3), Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, DJE Data: 30/04/2021). (grifos nossos)

Entendemos que o CNMP deve orientar cada segmento do Ministério Público Brasileiro a cumprir a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos com a consequente adequação de suas respectivas estruturas internas mediante a criação de ofício(s) de controle externo concentrado com atribuição para investigar diretamente, por meio de procedimento de investigação criminal, mortes, torturas e crimes sexuais decorrentes de intervenção policial.

Da mesma forma, propomos ao CNMP que deixe consignado de forma peremptória a imprestabilidade do inquérito policial instaurado pelo órgão policial cujos integrantes estão envolvidos como autores das supostas violações (mortes, torturas e crimes sexuais).

O caso da Favela Nova Brasília na Corte Interamericana de Direitos Humanos deve orientar as ações de todos os órgãos e poderes internos do país.

Vale o registro histórico de que o caso Favela Nova Brasília foi investigado pela Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, cujos integrantes eram os supostos autores dos crimes, e a investigação terminou arquivada sem a autoria determinada.

Em decorrência da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, após o transcurso de 25 anos, foi ajuizado Incidente de Deslocamento de Competência perante o Superior Tribunal de Justiça para prosseguir as investigações.

A impunidade prevaleceu e continua a prevalecer no país, em especial nos inúmeros casos de chacinas patrocinadas por agentes públicos.

Em resumo, defendemos a adoção das seguintes medidas:

1- realização de investigação direta por meio de procedimento de investigação criminal por ofício concentrado de controle externo com prévia atribuição fixada em ato normativo interno de cada ramo do Ministério Público Brasileiro;

2- o membro do Ministério Público com atribuição para investigar deve ser assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertençam os possíveis acusados, ou o possível acusado; e

3- o imediato arquivamento do inquérito policial instaurado pela Polícia cujo integrante seja investigado pela participação no suposto ilícito perpetrado.

Por fim, entendemos que se faz necessário implementar uma mudança estrutural no âmbito do Ministério Público Brasileiro, cabendo ao Conselho Nacional do Ministério Público a atribuição de liderar este processo de enfrentamento à impunidade.

Rio de Janeiro, 11 de junho de 2021.

GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL DE DEFESA DA CIDADANIA

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

Centro de Assessoria Popular Mariana Criola

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

