



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
7ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO - CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE
POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL

PGR-00534210/2019

Nota Técnica Conjunta nº 5/2019 - PFDC e 7ª CCR/MPF, 26 de novembro de 2019.

Assunto: Projeto de Lei nº 6.125, de 2019, que estabelece normas aplicáveis aos militares em operações de garantia da lei e da ordem.

I – INTRODUÇÃO

O governo federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 6.125, que estabelece normas aplicáveis aos militares em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e aos policiais militares ou civis que a elas eventualmente prestem apoio.

As Forças Armadas têm como função precípua a defesa externa do país. A Constituição Federal (art. 142) autoriza, não obstante, que elas também sejam mobilizadas para a garantia da lei e da ordem, desde que mediante iniciativa de quaisquer dos poderes constituídos, ou seja, do Executivo, Legislativo ou Judiciário. Coube à Lei Complementar 97, de 2009, artigo 15, §§ 2º a 7º, regulamentar o emprego das Forças Armadas para tal fim, o qual deve observar o prévio esgotamento da capacidade de atuação das forças policiais estaduais ou distrital, militares e civis, e a existência de uma declaração formal do Chefe do Poder Executivo federal ou estadual no sentido de que a atuação das forças policiais está indisponível, inexistente ou é insuficiente.

O novo projeto de lei, segundo declarações de membros do governo federal, representa um conjunto de normas voltadas a enfrentar possíveis distúrbios em manifestações públicas.

A análise de referido PL revela que, na essência, ele institui um regime de impunidade para crimes praticados por militares ou policiais em atividades de GLO,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
7ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO - CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE
POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL

flagrantemente inconstitucional e sem paralelo, até mesmo se comparado aos atos institucionais da ditadura militar. Nele há uma autorização implícita, mas efetiva, para que as forças de repressão possam, sob o manto de uma operação de GLO, fazer uso abusivo e arbitrário da violência, com grave risco de adoção de medidas típicas de um regime de exceção, incompatíveis com os padrões democráticos brasileiros e do direito internacional.

Merece especial atenção, inicialmente, as previsões do parágrafo único do artigo 2º do PL, do seguinte teor:

Art. 2º Em operações de Garantia da Lei e da Ordem, considera-se em legítima defesa o militar ou o agente que repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem.

Parágrafo único. Considera-se injusta agressão, hipótese em que estará presumida a legítima defesa:

I - a prática ou a iminência da prática de:

a) ato de terrorismo nos termos do disposto na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016; ou

b) conduta capaz de gerar morte ou lesão corporal;

II - restringir a liberdade da vítima, mediante violência ou grave ameaça; ou

III - portar ou utilizar ostensivamente arma de fogo.

Esse dispositivo é descabido por presumir a licitude de uma conduta que é, em si, ilícita. Em realidade, esse preceito inverte o sistema jurídico constitucional e criminal, ambos baseados no máximo de contenção das forças de segurança, de modo a evitar o evento morte.

Mas não é só. O propósito de garantir impunidade específica aos agentes públicos é ressaltado ainda pela redação dos artigos 3º e 4º do PL¹. O artigo 3º prevê que,

¹ Art. 3º Em qualquer das hipóteses de exclusão da ilicitude previstos na legislação penal, o militar ou o agente responderá somente pelo excesso doloso e o juiz poderá, ainda, atenuar a pena.

Art. 4º Não é cabível a prisão em flagrante do agente que praticar o fato nas condições previstas no art. 2º desta Lei, no caput do art. 42 do Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar ou no caput do art. 23 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal.

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, a autoridade militar ou policial instaurará o inquérito policial para apuração dos fatos.

§ 2º O inquérito concluído será remetido à autoridade judiciária competente, que abrirá vista ao Ministério Público.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
7ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO - CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE
POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL

mesmo quando houver excesso doloso do agente na legítima defesa, o juiz poderá atenuar a pena. O artigo 4º, por sua vez, veda a prisão em flagrante de militares e policiais quando se aponte o exercício de legítima defesa.

De destacar que esses dois artigos não têm incidência limitada às situações de GLO, mas sim para qualquer hipótese de alegação de legítima defesa. Eles são amplos e pretendem garantir que militares e policiais, em regra, não serão presos em flagrante quando alegarem que agiram em legítima defesa e, ainda, que suas penas por eventual excesso doloso poderão ser atenuadas pelo juiz.

Trata-se, pois, de instituir um permanente espaço de exoneração de responsabilidade das forças estatais de segurança pública. E isso quando o país experimenta as mais aviltantes taxas de letalidade policial, com um aumento de 4% apenas no 1º semestre de 2019, especialmente no estado do Rio de Janeiro, no qual se superará em 2019 o recorde de mortes provocadas por confrontos com a polícia². E mesmo após essa letalidade ter aumentado 19,6 % de 2017 para 2018, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

Novamente se percebe que se objetiva garantir aos agentes estatais um regime jurídico privilegiado em relação ao dos cidadãos em geral.

II – INCONSTITUCIONALIDADES

Uma Constituição que tenta superar um período marcado por censuras de todos os tipos e forte repressão policial teria que ser necessariamente generosa tanto nas liberdades expressivas quanto na disciplina das forças de segurança.

§ 3º O Ministério Público, constatados indícios de excesso doloso ou da não incidência da excludente de ilicitude, poderá: I - requisitar diligências adicionais; ou II - oferecer, desde logo, a denúncia.

² Vide <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2019/10/14/maioria-dos-estados-registra-queda-no-no-de-pessoas-mortas-pela-policia-brasil-porem-tem-alta-no-dado-no-1o-semester.ghtml>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
7ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO - CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE
POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL

Daí por que houve um investimento constitucional na capacitação das polícias com vistas a assegurar um compromisso da convivência pacífica: organização em carreira e remuneração mediante subsídios (art. 144, § 9º), tal como os membros de Poder, os detentores de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais.

Essa polícia deve ser treinada para, em sua atuação, causar o menor dano possível. Esse é um imperativo que rege todas as ordens democráticas.

Convém recordar, nesse sentido, importante decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana* (serie C no. 251)³:

80. Esta Corte ha establecido con anterioridad que existe un deber del Estado de adecuar su legislación nacional y de ‘vigilar que sus cuerpos de seguridad, a quienes les está atribuido el uso de la fuerza legítima, respeten el derecho a la vida de quienes se encuentren bajo su jurisdicción.’ El Estado debe ser claro al momento de demarcar las políticas internas tratándose del uso de la fuerza y buscar estrategias para implementar los Principios sobre empleo de la fuerza y Código de conducta. En este sentido debe dotar a los agentes de distintos tipos de armas, municiones y equipos de protección que le permitan adecuar materialmente su reacción de forma proporcional a los hechos en que deban intervenir, restringiendo en la mayor medida el uso de armas letales que puedan ocasionar lesión o muerte.

Ora, se há um mandamento de autocontenção das forças de segurança pública, isso certamente também se aplica quando essa atribuição passa a ser das Forças Armadas.

E se tudo isso é certo no contexto geral da segurança pública, torna-se ainda mais imperativo quando se trata de manifestações públicas. Os anais do processo constituinte que levou à Constituição de 1988 revelam a razão do forte investimento nas liberdades expressivas: expressão, manifestação, protesto, associação e reunião. Um documento que distribui fartamente direitos, propõe-se a reorganizar os espaços sociais e

³ http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_251_esp.pdf



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
7ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO - CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE
POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL

a reorientar as relações entre as pessoas, atento sempre ao diverso e ao plural, não é, e nem poderia ser, apenas obra de um legislador benevolente. Ele só foi possível porque os constituintes reconheceram a importância da participação social, e esta permitiu que direitos ignorados, histórias suprimidas e vozes sufocadas fossem publicamente discutidos e reconhecidos. Ou seja, a Constituição vai reconhecer que ela é apenas a etapa inicial na luta por direitos e que essa prossegue permanentemente com endosso do Direito estatal.

O Representante Especial do Secretário Geral das Nações Unidas para os Defensores de Direitos Humanos, em seu Informe A/62/225⁴, de agosto de 2007, ressaltou, entre outros pontos, que:

“Ao longo da história, os protestos e manifestações foram agentes de mudança e fatores importantes que contribuíram para a promoção dos direitos humanos. Em todas as regiões do mundo e em todas as épocas da história, defensores anônimos e ativistas reconhecidos lideraram e inspiraram movimentos de protesto que prepararam o terreno para as conquistas alcançadas na esfera dos direitos humanos”.

Em países como o Brasil, de um longo passado de privilégios e de desigualdades abissais, as garantias de reunião, associação, manifestação e protesto são absolutamente fundamentais para assegurar que movimentos sociais levem adiante a implementação do projeto constitucional.

O direito internacional tampouco admite a morte intencional de um suspeito: o assassinato deliberado, intencional e premeditado por agentes estatais é ilegal e jamais poderá ser o objetivo de uma operação policial, como apontou o Relator Especial das Nações Unidas sobre execuções extrajudiciais, sumárias e arbitrárias, Philip Alston. É evidente que o Estado pode agir com força letal para evitar o iminente assassinato de um cidadão. Entretanto, o dever estatal de respeitar e garantir o direito à vida acarreta a

⁴ Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/457/26/PDF/N0745726.pdf?OpenElement>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
7ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO - CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE
POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL

obrigação de devida diligência. O uso da força letal somente é legal quando estrita e diretamente necessária para salvar vidas.⁵

No contexto de reuniões ou manifestações, o uso da força letal ou potencialmente letal deve ser excepcional e utilizar-se como último recurso,

“os funcionários encarregados de fazer cumprir a lei não empregarão armas de fogo contra as pessoas salvo na defesa própria ou de outras pessoas, no caso de perigo iminente de morte ou lesão grave, ou com o propósito de evitar a prática de um delito particularmente grave que envolva uma séria ameaça à vida, ou com o objetivo de deter a uma pessoa que represente esse perigo e oponha resistência a sua autoridade, ou para impedir sua fuga, e somente caso resultem insuficientes medidas menos extremas para alcançar ditos objetivos. Em qualquer caso, só se poderá fazer uso intencional de armas letais quando seja estritamente inevitável para proteger uma vida”⁶.

Há outro problema que mais seriamente ainda compromete o PL. As excludentes de ilicitude são previstas na legislação penal para evitar a punição de determinadas condutas tipificadas como crimes, mas que são praticadas em circunstâncias que não revelam antijuridicidade, ou seja, contrariedade ao direito (art. 23, CP). O PL pretende alterar esse quadro normativo consolidado no direito brasileiro para criar novas hipóteses de impunidade para agentes públicos. E aí afronta um dos princípios centrais da Constituição, o princípio republicano.

Nas monarquias absolutas, os reis não respondiam pelos seus atos, pois eram considerados sagrados, uma vez que a sua legitimação decorria de uma suposta “investidura divina”. Já no regime republicano, todos os agentes públicos devem responder política e juridicamente pelos próprios atos.

Essa ideia de responsabilização dos agentes públicos pelos seus atos se assenta no axioma fundamental de que eles não gerem bens próprios, mas a “coisa pública”

⁵ Vide Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston - Study on targeted killings, parágrafo 33 (A/HRC/14/24/Add.6). Tradução livre.

⁶ Princípios Básicos sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei, princípio 9.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
7ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO - CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE
POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL

(*res publica*), que a todos pertence. Desse modo, o regime republicano é absolutamente refratário à instituição de privilégios, na medida em que se baseia no reconhecimento da igual dignidade de todos os cidadãos. Por isso, é da sua essência a possibilidade de responsabilização civil, administrativa e criminal dos agentes públicos, inclusive perante o Poder Judiciário.

É por isso que no regime republicano, erigido a partir da perspectiva *ex parte populi* das relações políticas, devem ser vistas com suspeição e interpretadas restritivamente todas as normas que atenuem ou dificultem a responsabilização judicial de agentes públicos.

O Supremo Tribunal Federal tem endossado essa ideia em alguns importantes julgamentos, merecendo destaque o acórdão proferido na ADI 978, relatado pelo Ministro Celso de Mello:

PRINCÍPIO REPUBLICANO E RESPONSABILIDADE DOS GOVERNANTES

- A responsabilidade dos governantes tipifica-se como uma das pedras angulares essenciais à configuração mesma da ideia republicana. A consagração do princípio da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, além de refletir uma conquista básica do regime democrático, constitui consequência necessária da forma republicana de governo adotada pela Constituição Federal.
 - O princípio republicano exprime, a partir da ideia central que lhe é subjacente, o dogma de que todos os agentes públicos – os Governadores de Estado e do Distrito Federal, em particular – são igualmente responsáveis perante a lei.
- [...]

Desse modo, é absolutamente incompatível com o regime republicano que a norma geral de excludente de ilicitude do Código Penal seja superada por outra que institui privilégios para agentes, civis ou militares, que atuam em determinados contextos de segurança pública.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
7ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO - CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE
POLICIAL E SISTEMA PRISIONAL

III – CONCLUSÃO

Com essas considerações, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e a 7ª Câmara de Coordenação e Revisão, órgãos do Ministério Público Federal, apresentam os presentes subsídios para a apreciação do Projeto de Lei 6.125, de 2019.

Brasília, 26 de novembro de 2019.

DEBORAH DUPRAT

Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

DOMINGOS SÁVIO DRESCH DA SILVEIRA

Coordenador da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão

Procurador Federal dos Direitos do Cidadão Adjunto e Substituto

MARLON ALBERTO WEICHERT

Procurador Federal dos Direitos do Cidadão Adjunto

EUGÊNIA AUGUSTA GONZAGA

Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão Adjunta

Assinado digitalmente em 26/11/2019 19:14. Para verificar a autenticidade acesse
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave A0F4DC87.48942E39.A3213A18.0549450C



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00534210/2019 NOTA TÉCNICA nº 5-2019**

.....
Signatário(a): **EUGENIA AUGUSTA GONZAGA**

Data e Hora: **26/11/2019 19:14:52**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **MARLON ALBERTO WEICHERT**

Data e Hora: **26/11/2019 18:56:40**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA**

Data e Hora: **26/11/2019 18:38:10**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **DOMINGOS SAVIO DRESCH DA SILVEIRA**

Data e Hora: **26/11/2019 18:47:31**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave A0F4DC87.48942E39.A3213A18.0549450C