



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635/RJ

RELATOR: MINISTRO EDSON FACHIN

REQUERENTE: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB

ADVOGADOS: DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E OUTRO(A/S)

INTERESSADO: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADVOGADO: ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PARECER SFCONST/Nº 52451/2020

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA. ATOS DO PODER PÚBLICO. MÓVEL. ATO ADMINISTRATIVO. HIERARQUIA. PODER EXECUTIVO. ATOS NORMATIVOS. DESVIO DE FINALIDADE. CUMPRIMENTO. LEI. ORDEM JUDICIAL. OMISSÃO INJUSTIFICADA. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO. ATUAÇÃO. PERSPECTIVA LOCAL E REGIONAL. DEFERÊNCIA.

1. É inadmissível a ADPF quando existir outro meio eficaz para neutralizar, de maneira ampla, geral e imediata, a situação de lesividade ao preceito fundamental, em razão de sua subsidiariedade (Lei 9.882/1999, art. 4º, § 1º).
2. É incabível a ADPF, também em razão de seu caráter subsidiário, quando, em relação à providência requerida, é verificada a atuação eficiente do Ministério Público local para preservação de direitos e garantias fundamentais reputados violados, com o uso de instrumentos resolutivos e judiciais, e para o controle externo da atividade policial (CF/1988, art. 129, VII).
3. Na produção de ato administrativo, zonas de indeterminabilidade conceitual dão margem ao exercício



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de discricionariedade, cujo conteúdo há de ser dotado de de juridicidade funcional, sob pena de invalidade.

4. O Decreto estadual 46.775/2019, em conjunto com a ampla utilização da autorização prevista no Decreto 27.795/2001 e com as declarações públicas do Governador do Estado do Rio de Janeiro, evidenciam desvio de finalidade nas práticas administrativas adotadas em matéria de segurança pública na localidade, afrontando os preceitos fundamentais da dignidade humana (art. 1º, III) e da vida (art. 5º, *caput*).

Parecer pelo conhecimento parcial da ação e, na parte conhecida, pela procedência parcial.

Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin,

1. RELATÓRIO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, em face de atos normativos e não normativos do Governador do Estado do Rio de Janeiro, Wilson José Witzel (PSC/RJ), relacionados ao aumento da letalidade policial, especialmente em comunidades de maioria pobre e negra.

O Requerente colaciona dados de óbitos de crianças e adolescentes na gestão Witzel. Informa que ao menos cinco jovens teriam sido vitimados em decorrência de disparos de armas de fogo de policiais. Assevera que os



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

eventos não seriam casos isolados, havendo um quadro de agravamento da letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro.

Registra o reconhecimento da gravidade da atuação policial no Rio de Janeiro pela Corte Interamericana de Direitos Humanos – Corte IDH no caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*, julgado em 16 de fevereiro de 2017, devido a falhas do Estado em apurar e punir integrantes da Polícia Civil fluminense em razão da execução de cidadãos em ação policial.

Afirma que a população das favelas fluminenses vive em clima de terror também em razão de abordagens policiais que seriam permeadas por xingamentos, destruição de bens, invasões de domicílio e subtração de pertences, agressões, abuso sexual, uso inadvertido e desproporcional de armas de fogo, detenções arbitrárias e execuções extrajudiciais. Diz que as operações policiais seriam realizadas sem o apoio de ambulâncias ou equipes de saúde.

Sustenta que o Governador do Rio de Janeiro defenderia a violência como estratégia de combate à criminalidade por intermédio de pronunciamentos públicos que significam “*verdadeiras licenças para matar*”.

Aduz que o uso de helicópteros em operações policiais, apesar de autorizado pelo Decreto Estadual 27.795/2001, seria implementado em “*lógica de guerra*” diante da utilização rotineira das plataformas aéreas em confrontos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

armados diretos. Aponta serem os helicópteros “ferramentas de abate” incompatíveis com o direito à vida e à dignidade de moradores que, quando vitimados, seriam meros “efeitos colaterais”.

Assevera que a utilização de *snipers* nas rotinas policiais concretizaria a determinação para “*mirar na cabecinha*”, especialmente diante da verificação de aparatos instalados em direção à comunidade em torre situada na Cidade da Polícia, unidade administrativa da Polícia Civil, após inspeção da Divisão de Homicídios e do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Sustenta haver sido extinto incentivo estatal para que agentes de segurança pública reduzam o número de mortos em confrontos ou operações policiais, destacando que o Governador, por intermédio do Decreto estadual 46.775/2019, revogou a gratificação a integrantes de batalhões e de delegacias que reduzissem o índice de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial, que fora criado pelo Decreto fluminense 41.931/2009, pelo qual instituído sistema de metas para indicadores de criminalidade no Estado do Rio de Janeiro. Com isso, alega que a redução da letalidade policial teria deixado de integrar os objetivos da polícia militar fluminense.

Assevera que, apesar de a legislação estadual impor a instalação de GPS e câmera de áudio e vídeo nas viaturas policiais, não haveriam sido



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

tomadas medidas concretas para dar transparência das atuações policiais. Ao contrário, haveria protocolo secreto para a atuação de aeronaves e baixo índice de apuração administrativo-disciplinar de agentes públicos envolvidos em homicídios relacionados a operações policiais.

Notícia que o Poder Judiciário fluminense tem expedido mandados de busca e apreensão coletivos, genéricos e indeterminados, abarcando ruas, comunidades inteiras ou complexo de favelas, prática que seria incompatível com a inviolabilidade de domicílio.

Ao fim, o Requerente requer a adoção das medidas políticas e jurídicas abaixo transcritas:

“a) Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e previsão dos recursos necessários para a sua implementação.

Tal plano deverá contemplar obrigatoriamente, no mínimo, (i) medidas voltadas à melhoria do treinamento dos policiais, inclusive em programas de reciclagem, e que contemplem a sensibilização para a necessidade de respeito aos direitos humanos e para a questão do racismo estrutural; (ii) elaboração de protocolos públicos de uso proporcional e progressivo da força, em conformidade com a Constituição e com os parâmetros internacionais, especialmente aqueles previstos nos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei; (iii) elaboração de protocolos públicos de abordagem policial e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

busca pessoal, com vistas a minimizar a prática de filtragem racial; (iv) medidas voltadas a melhorar as condições de trabalho dos agentes de segurança; (v) providências destinadas a resolver o problema da ausência ou insuficiência de acompanhamento psicológico dos policiais; e (vi) previsão de afastamento temporário, das funções de policiamento ostensivo, dos agentes envolvidos em mortes nas operações policiais.

a.1) Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, durante a elaboração do plano, oportunize a apresentação de manifestações pela sociedade civil, bem como, ao menos, da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.

a.2) Submeter o plano ao escrutínio da sociedade civil, por meio da convocação de audiência pública, a ser realizada na cidade do Rio de Janeiro, logo depois de findo o prazo mencionado no item "a".

a.3) Submeter o plano ao Plenário deste STF, para homologá-lo ou impor medidas alternativas ou complementares, que a Corte reputar necessárias para a superação do quadro de violações sistemáticas a direitos fundamentais nas políticas de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

a.4) Monitorar a implementação do plano, com o auxílio dos órgãos mencionados no item "a.1", em processo público e transparente, aberto à participação colaborativa da sociedade civil, até que se considerem sanadas as inconstitucionalidades aqui apontadas.

b) Determinar que o Estado do Rio de Janeiro se abstenha de utilizar helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror, com a consequente suspensão da eficácia do art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001, e reconhecimento da repristinação dos efeitos do art. 4º do Decreto Estadual nº 20.557/1994.

c) Determinar que os órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao expedir mandado de busca e apreensão domiciliar, indiquem, da forma mais precisa possível, o lugar, o motivo e o objetivo da diligência, vedada a expedição de mandados coletivos ou genéricos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

- d) Determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente policial: (i) a diligência, no caso de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, assim, o ingresso forçado a domicílios à noite; (ii) a diligência, quando feita sem mandado judicial, deve estar lastreada em causas prévias e robustas que indiquem a existência de flagrante delito, não se admitindo que informações obtidas por meio de denúncias anônimas sejam utilizadas como justificativa exclusiva para a deflagração de ingresso forçado a domicílio; (iii) a diligência deve ser justificada e detalhada por meio da elaboração de auto circunstanciado, que deverá instruir eventual auto de prisão em flagrante ou de apreensão de adolescente por ato infracional e ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o controle judicial posterior; e (iv) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins excepcionais a que se destinam, proibindo-se a prática de utilização de domicílios ou de qualquer imóvel privado como base operacional das forças de segurança, sem que haja a observância das formalidades necessárias à requisição administrativa.*
- e) Determinar a presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais.*
- f) Determinar que os agentes de segurança e profissionais de saúde preservem todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação.*
- g) Determinar que, no caso de realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizadas escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) a absoluta excepcionalidade da medida, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões, com o envio dessa justificativa ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em até 24 horas; (ii) a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos; e (iii) a elaboração de protocolos próprios e sigilosos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde, de maneira que os diretores ou chefes das unidades, logo após o desencadeamento de operações policiais, tenham tempo hábil para reduzir os riscos à integridade física das pessoas sob sua responsabilidade;

h) Determinar a suspensão do sigilo de todos os protocolos de atuação policial, inclusive do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

i) Determinar a obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados ao fim de cada operação policial, que deverão contemplar, pelo menos, (i) o objetivo da operação; (ii) os horários de início e término da incursão; (iii) a identificação da autoridade responsável pela ordem e do comandante da execução e fiscalização da operação, para fins de reconstituição da cadeia de comando e de atribuição de responsabilidades; (iv) os nomes e as matrículas dos agentes envolvidos na incursão; (v) o tipo e o número de munições consumidas, de modo individualizado; (vi) as armas e os veículos utilizados; (vii) o material apreendido, com indicação da quantidade; (viii) a identificação das pessoas mortas (policiais ou não), ainda que não se conheça a autoria do homicídio; (ix) os nomes das pessoas detidas e dos adolescentes apreendidos; e (x) a indicação das buscas domiciliares realizadas, com ou sem mandado judicial.

j) Determinar que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, instale equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos.

k) Determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos, bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de backup.

O dever de documentar a perícia de local e o exame de necropsia inclui o registro fotográfico de todas as peças de roupa, objetos pessoais e demais provas conexas, assim como abrange a realização de fotografias do cadáver antes e depois de despi-lo, lavá-lo, barbeá-lo ou cortar-lhe os cabelos.

l) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que instaure procedimentos investigatórios autônomos nos casos de mortes e demais violações a direitos fundamentais cometidas por agentes de segurança, dotando-se da necessária estrutura para conduzir com eficiência essas investigações.

m) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e às polícias civil e militar fluminenses que, nas suas respectivas investigações, diligenciem no sentido de ouvir a vítima e/ou os seus familiares, assegurando-lhes a possibilidade de apresentar declarações, prestar informações, indicar meios de prova e sugerir diligências, devendo avaliá-las fundamentadamente, bem como notificá-las, do modo que for mais conveniente a essas pessoas, sobre o eventual arquivamento do procedimento investigatório.

n) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e às polícias civil e militar fluminenses que, nas investigações de mortes e abusos possivelmente cometidos por policiais, priorizem a tramitação dos procedimentos cujas vítimas sejam crianças ou adolescentes.

o) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que designe, ao menos, um(a) promotor(a) de Justiça para fins de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

atendimento, em regime de plantão, de demandas relacionadas ao controle externo das polícias fluminenses, bem como que confira ampla divulgação da existência do serviço, inclusive no seu sítio eletrônico, para que os cidadãos possam saber a quem devem recorrer para denunciar eventuais abusos e violações de direitos pelas forças de segurança durante operações policiais.

p) Determinar a suspensão do art. 1º do Decreto Estadual nº 46.775/2019, que excluiu, do cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias, os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial.

q) Determinar ao governador do Estado do Rio de Janeiro, bem como aos órgãos e agentes públicos estaduais, que se abstenham de se manifestar de qualquer forma que incentive diretamente a letalidade policial.”

O Relator, Ministro Edson Fachin, com fundamento na “*gravidade dos fatos noticiados*”, determinou a oitiva do Governador do Estado do Rio de Janeiro e da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, seguidos da manifestação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República (peça 38).

A Advocacia-Geral da União sustentou a inviabilidade da ADPF como sucedâneo de intervenção federal, bem como a ausência de indicação adequada de atos do poder público para fins de ADPF. No mérito, afirma a impossibilidade de atuação do STF na exigência de cumprimento detalhado de planos de políticas públicas, em atenção à separação de poderes; a liberdade de expressão de agentes políticos; e a impossibilidade de ordem judicial de conotação obrigatória (peça 43).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O Ministério do Estado do Rio de Janeiro – MPRJ prestou informações atinentes aos pedidos que envolvem diretamente a instituição, quais sejam, itens “l”, “m”, “n”, e “o” (peça 45) da petição inicial. Explicitou a existência de Grupo Especializado em Segurança Pública – GAESP e a permanente atuação ministerial por intermédio: de celebração de TACs; de acompanhamento da implementação do compromisso firmado; da instauração de Procedimentos Investigatórios Criminais – PICs; da abertura de Inquéritos Cíveis – ICs; da observância dos protocolos nacionais e internacionais nas apurações de crimes praticados por agentes de segurança pública; bem como da abertura institucional e do diálogo social por intermédio da Ouvidoria ou do contato direto de cidadãos com integrantes da Instituição.

A associação civil sem fins lucrativos EDUCAFRO – Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes requereu ingresso na qualidade de *amica curiae* (peça 57).

O Governador do Estado do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, preliminarmente, sustentou a inadequação da via eleita, por entender tratar-se de instrumento de controle concentrado utilizado apenas com finalidade política. Afirmou que a petição inicial é genérica, desprovida de qualquer conteúdo concreto ou específico, tampouco de provas das alegações (peça 63).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Argumentou que o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º do Decreto estadual 27.795/2001 e do art. 1º do Decreto estadual 46.775/2019 não ostenta congruência lógica com a causa de pedir, além de constituir hipótese de ofensa reflexa à Constituição. Pontuou a inobservância do princípio da subsidiariedade e, no mérito, asseverou que a política de segurança pública implementada reduziu os índices de violência armada no Estado. Por fim, alegou que os pedidos formulados na exordial encontram óbice na separação de poderes (CF/1988, arts. 2º e 84, II), nas regras orçamentárias, no princípio democrático (CF/1988, art. 1º, *caput*) e na independência funcional, administrativa e organizacional do MPRJ (CF/1988, art. 127, §§ 1º e 2º).

A Defensoria do Estado do Rio de Janeiro requereu admissão na qualidade de *amica curiae* (peça 66).

**2. CABIMENTO – DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA À ADPF 594/RJ
E A NECESSÁRIA DISTINÇÃO ENTRE AS DUAS AÇÕES.**

Na ADPF 594/RJ, ajuizada em 17 de junho de 2019, o PSOL questionou as declarações de Wilson Witzel tanto na condição de candidato quanto no exercício das funções de Chefe do Poder Executivo fluminense. O PSOL requereu, na aludida ação, que o Estado do Rio de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Janeiro seja obrigado a se abster de implementar a política de segurança pública pautada na linguagem do Governador Witzel, especialmente o “abatimento e/ou neutralização de pessoas”, bem como que o Chefe do Poder Executivo seja compelido a não mais participar de operações policiais.

Em 31 de janeiro de 2020, esta Procuradoria-Geral da República remeteu parecer ao STF no sentido do não conhecimento da ADPF 594/RJ, ante a ausência de determinabilidade do objeto de controle de constitucionalidade.

Isso porque, na petição inicial da ADPF 594/RJ, não foi indicado ato concreto e objetivo, omissivo ou comissivo (Lei 9.882/1999, art. 3º) apto a ser apreciado pelo Supremo Tribunal Federal em arguição de descumprimento de preceito fundamental, em razão da abstração dos pedidos formulados.

Na ocasião, frisou-se que os prejuízos relatados não eram imunes a controle jurídico, político e social. Pelo contrário, seriam impugnáveis por instrumentos jurídicos aptos a implementar e garantir direitos individuais e coletivos, nas searas civil, penal, administrativa e política.

Concluiu-se que a invocação de declarações do Governador Wilson Witzel, isoladamente, não preenche a determinabilidade do “ato do poder público” apta a provocar a jurisdição do STF via ADPF.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Diversamente da ADPF 594/RJ, na ADPF 635/RJ há delimitação do objeto da arguição e indicação de atos concretos e objetivos. É possível observar idêntico inconformismo com o teor das declarações públicas do Governador Wilson Witzel. Contudo, as razões do PSB não se limitaram a aspectos relacionados às entrevistas e às publicações em redes sociais. Há a indicação de atos normativos fluminenses que se mostrariam, segundo a argumentação do Requerente, como instrumentos de incitação à letalidade policial. Além disso, o *modus operandi* das forças policiais, com respaldo em orientações do Chefe do Poder Executivo, é descrito com fundamento em inspeções realizadas pelo MPRJ, em conjunto com a Divisão de Homicídios da Polícia Civil.

Esta ADPF, portanto, há de ser conhecida, uma vez que nela se apontou concretamente atos do poder público supostamente lesivos a preceitos fundamentais, pelo que foram atendidos os requisitos do art. 3º da Lei nº 9.882/99.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

3. DOS ATOS ADMINISTRATIVOS VIOLADORES DE PRECEITOS FUNDAMENTAIS: O ESTÍMULO AO USO LETAL DA FORÇA POLICIAL COMO DIRETRIZ DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA FLUMINENSE.

3.1. A dignidade humana (art. 1º, III) e o direito à vida (art. 5º, *caput*) como preceitos fundamentais.

Ao julgar a ADPF 1-QO/RJ, asseverou o Relator, Ministro Néri da Silveira, competir “*ao Supremo Tribunal Federal o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental*”.

Adverte Luiz Guilherme Marinoni que “*não há na doutrina e na jurisprudência do STF inequívoca definição do que seja preceito fundamental. Tem-se como certo, apenas, que nem toda norma constitucional corresponde a preceito fundamental e que determinadas normas, em vista do seu conteúdo — que consagram os princípios fundamentais (arts. 1º a 4º) e direitos fundamentais (CF, art. 5º e ss), bem como as que abrigam cláusulas pétreas (CF, art. 60, § 4º) e contemplam os princípios constitucionais sensíveis (art. 34, VII) — merecem proteção sob o rótulo de preceitos fundamentais*”.¹

1 SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 1212.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A dignidade humana é reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal como supraprincípio² que confere ao indivíduo o reconhecimento da qualidade de membro da sociedade dotado de valor intrínseco, em condições de igualdade, atraindo a qualidade de preceito fundamental.³

O direito à vida tem estreita relação com o fundamento republicano de que cada pessoa seja considerada fim em si mesma (CF/1988, art. 1º, III). Seja na relação entre particulares (eficácia horizontal) ou entre cidadãos e Estado (eficácia vertical), a preservação da vida é vetor hermenêutico irradiante. Admitir o direito à vida como preceito fundamental promove e concretiza obrigações nacionais e internacionais assumidas pela República Federativa do Brasil.⁴

Desse modo, verificada a existência de atos administrativos, normativos e não normativos, dotados de concretude e de aptidão para mitigar preceitos fundamentais de destaque no Estado Democrático de Direito, em parcela das questões relacionadas à política de segurança pública

2 “(…) a dignidade da pessoa humana precede a Constituição de 1988 e esta não poderia ter sido contrariada, em seu art. 1º, III, anteriormente a sua vigência. (...) A dignidade não tem preço, vale para todos quantos participam do humano. Estamos, todavia, em perigo quando alguém se arroga o direito de tomar o que pertence à dignidade da pessoa humana como um seu valor (valor de quem se arroga a tanto) (...)” (ADPF 153, voto do rel. min. Eros Grau, DJe de 6 ago. 2010) – Grifos acrescidos

3 A respeito: ADPF 444, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 21 mai. 2019.

4 Sobre o direito à vida: ADI 5243, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 2 ago. 2019



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

fluminense, abre-se a via da ADPF diante da ineficácia de outros meios (Lei 9.882/1999, art. 4º, § 1º), como se passa a analisar.

3.2. O caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil* e o dever de redução da letalidade policial.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos – Corte IDH, em sentença de 16 de fevereiro de 2017, condenou o Brasil em razão de falhas e injustificada demora em investigar e punir os responsáveis pela ocorrência de execuções extrajudiciais de 26 pessoas por agentes de segurança do Estado do Rio de Janeiro, na comunidade Nova Brasília, nos anos de 1994 e 1995.

Na oportunidade, verificou-se desrespeito aos direitos relacionados às garantias judiciais, à independência e à imparcialidade em investigações, à devida diligência e ao prazo razoável em procedimentos investigativos voltados à apuração de mortes em operações policiais.⁵

5 Sob os seguintes fundamentos: Convenção Interamericana de Direitos Humanos, arts. 1.1 (obrigação de respeitar os direitos); 2 (dever de adotar disposições de direito interno); 8.1 (garantias judiciais: direito de ser ouvida, independência e imparcialidade do juiz ou tribunal); 25 (proteção judicial); Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, arts. 1 (definição de tortura); 6 (medidas efetivas para prevenir e punir tortura); e 8 (perícia imparcial); Convenção de Belém do Pará, arts. 5.1 (direitos das mulheres) e 7 (deveres dos Estados quanto às investigações e às punições).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Em 12 de maio de 2017, o Brasil foi notificado pela Corte IDH do teor da sentença. No sistema judicial interamericano, há o dever do Estado de cumprir integralmente a sentença da Corte.⁶

Especialmente quanto ao Estado do Rio de Janeiro, o Ponto Resolutivo 17, da sentença proferida pela Corte IDH no caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*, assim dispôs:

“17. O Estado deverá adotar as medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial, nos termos dos parágrafos 321 e 322 da presente Sentença”

Os excertos citados pelo *decisum* em apreço voltam-se ao papel do Ministério Público na condição de responsável pelo controle externo da atividade policial e à imposição de que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial.⁷

6 RAMOS, André de Carvalho. *Processo Internacional de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 259. O art. 68.1 da Convenção dispõe: “Os Estados-partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo e qualquer caso em que forem partes”.

7 “321. Com respeito à criação de comissões de redução da letalidade em ações em âmbito estadual, a Corte reconhece que a competência do Ministério Público para realizar o controle externo da atividade policial implica possíveis análises do uso excessivo da força por policiais. Além disso, considera que as medidas adotadas pelo Estado nos últimos anos buscam uniformizar normas de uso da força policial. Por exemplo, a Portaria Interministerial N^o 4.226/2010, que determina que o uso da força por policiais deve estar de acordo com o previsto nos documentos internacionais de proteção dos direitos humanos e com os princípios da legalidade, da necessidade, da proporcionalidade, da moderação e da conveniência; e o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), que prevê, na Diretriz 14, o combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nas campanhas eleitorais para Chefe do Poder Executivo fluminense (2018), apesar da existência prévia da condenação internacional ocorrida no caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil* (2017), o então candidato Wilson Witzel atraiu a atenção ao afirmar adotar premissas de movimentos de tolerância zero na política de segurança pública.

As declarações de Wilson Witzel, tanto na condição de candidato quanto, posteriormente, na de Governador do Estado do Rio de Janeiro, indicam a busca por severa punição a criminosos pautada em prevenção

policial.

322. *Não obstante isso, ante a gravidade dos dados apresentados pelas partes no presente processo, sobre a alta letalidade da ação da polícia no Brasil, especialmente no Rio de Janeiro, a Corte determina que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial. A Corte supervisionará essa medida e poderá determinar medidas adicionais ou suplementares durante a supervisão do cumprimento desta Sentença, caso os objetivos dessa medida, ou seja, a redução da letalidade policial, não sejam comprovados."*

Disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/imagens/Banco_de_imagens/SENTENCIA_FAVELA_NOV_A_PORTUGUESfinal.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

penal geral negativa⁸ e em prevenção especial negativa⁹, inspiradas no Direito Penal Máximo.¹⁰

Eleito em 28 de outubro de 2018, Wilson Witzel teve o mandato eletivo iniciado em janeiro de 2019, quase 2 anos após a notificação do Estado brasileiro a respeito da condenação do Brasil pela Corte IDH no caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*, cujo Ponto Resolutivo 17 exige a implementação de medidas para que o Estado do Rio de Janeiro apresente metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial.

8 *“Dessa maneira, a intimidação ou coação psicológica (efeito dissuasório) pretende atuar em dois momentos: em uma primeira etapa, antes da cominação do delito, com a “cominação penal” dirigida à generalidade das pessoas, provocando uma sensação de desagrado e impedindo a comissão do delito; e, num segundo momento, posterior ao fato delitivo, mediante a “execução exemplarizada da pena” e sua influência psicológica em outros, já que do contrário esvaziaria a ameaça inicial”.* Destaques originais. In: BUSATO, Paulo César. *Direito Penal*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 758-759.

9 *“(…) prevenção especial negativa, baseada na ideia de neutralização forçosa dos impulsos criminais de que presumivelmente o autor de delito é portador, mediante a segregação e o afastamento deste do convívio social (...), incapacitando-o para a prática de outros crimes durante a execução da pena.”* Destaque original. In: BUSATO, Paulo César. *Direito Penal*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 759.

10 *“(…) o modelo de direito penal máximo, quer dizer, incondicionado e ilimitado, é o que se caracteriza, além de sua excessiva severidade, pela incerteza e imprevisibilidade das condenações e das penas e que, conseqüentemente, configura-se como um sistema de poder não controlável racionalmente em face da ausência de parâmetros certos e racionais de convalidação e anulação”.* In: FERRAJOLI, Luigi. *Direito e Razão: Teoria do Garantismo Penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 84.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Convém registrar que, desde a citada notificação, o Estado brasileiro, em diversas frentes, acompanha e busca o cumprimento da sentença internacional (Art. 68.1 da Convenção Americana).

A partir do Parecer de Força Executória 00151/2017/PGU/AGU, iniciou-se o acompanhamento da conformação do Estado brasileiro aos pontos resolutivos. Antes da assunção da Chefia do Poder Executivo por Wilson Witzel, a Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro e o Ministério Público fluminense receberam cópia do *decisum* em razão das determinações contidas nos Pontos Resolutivos 17 e 18, de alçada estadual.¹¹

Em atenção aos termos da sentença condenatória, a Polícia Civil do Rio de Janeiro¹² e a Secretaria de Segurança Pública fluminense¹³ disponibilizaram, em redes sociais, o inteiro teor da decisão proferida no caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*.

A partir de tais constatações, é possível afirmar o amplo conhecimento, por parte de autoridades fluminenses, acerca da magnitude de questões de segurança pública atinentes à letalidade policial e à violência perpetrada contra civis em operações.

11 PGR-00035507/2020

12 Disponível em: <<https://twitter.com/PCERJ/status/1028410632666787840>> . Acesso em: 12 fev. 2020.

13 Disponível em: <<https://twitter.com/segurancarj>>. Acesso em: 12 fev. 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Verifica-se que, para além de declarações, o Governador Wilson Witzel, ao editar ato normativo e praticar atos administrativos, deixou de aplicar disposições legais necessárias à continuidade do cumprimento da condenação no caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*.

3.3. Atos e omissões do Poder Público do Rio de Janeiro relativos à segurança pública.

A segurança pública no Estado do Rio de Janeiro recebe a atenção de organizações nacionais e internacionais. O último Relatório da Anistia Internacional (*“Los derechos humanos em las Americas – Retrospectiva 2019”*), publicado em 27 de fevereiro de 2020, apontou aumento da letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro (16%) e apurou retrocessos na promoção dos direitos humanos no país.¹⁴

14 Sobre a polícia e as forças de segurança no Brasil, *in verbis*: “Las autoridades federales y estatales adoptaron un discurso de línea dura que alimentaba la creciente violencia contra la población en general y contra las personas defensoras de los derechos humanos em particular. El gobernador del estado de Río de Janeiro, Wilson Witzel, realizó declaraciones y llevó a cabo acciones relacionadas com la denominada “guerra contra las drogas”, que continuaba empleándose como pretexto para realizar intervenciones policiales militarizadas que se caracterizaban por altos niveles de violencia policial, crímenes de derecho internacional y violaciones de derechos humanos. En este contexto, aumentaron los homicidios de presuntos delincuentes, especialmente de aquello que, segundo las autoridades de seguridad, estaban implicados em narcotráfico. Según cifras oficiales, entre enero y julio, la policía mató a 1.249 personas em Río de Janeiro. Según un estudio de la Fiscalía Estatal de Río de Janeiro, dicha cifra suponía un incremento del 16% respecto al mismo período de 2018 (1.075 personas). Entre las personas muertas a manos de policías em servicio activo figuraban cinco niños negros que vivían em favelas y em comunidades desfavorecidas situadas em las afueras de ciudades de la región metropolitana de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

As constatações fáticas a respeito da atuação das forças de segurança no Estado do Rio de Janeiro provocam reflexões acerca da implementação de políticas públicas com aparente legalidade, mas aptas a atingir frontalmente a dignidade humana e o direito à vida dos cidadãos (arts. 1º, III e 5º, *caput*, da CF/1988).

Ante as peculiaridades dos fatos sociais observados, breve introito mostra-se pertinente para se analisar as práticas administrativas objetos da ADPF à luz da juridicidade funcional, considerados aspectos relacionados às zonas de indeterminabilidade conceitual; à tomada de decisão; ao impacto do móvel do agente político frente a agentes de segurança pública; e à utilização de instrumentos normativos recrudescedores da letalidade policial.

O efeito irradiante das normas e dos princípios constitucionais é fenômeno consolidado no direito brasileiro, sendo o texto da CF/1988 ponto de partida e ponto de chegada para o intérprete e para o aplicador do Direito.

Rio de Janeiro. El estudio dio lugar a que la Fiscalía de Río de Janeiro declarara que “Río t[enía] la policía más letal de Brasil, aunque no se halla[ba] entre los 10 estados más violentos del país”.

La violencia generalizada también provocó una gran cantidad de muertes de policías. Según la Policía Militar del estado de Río de Janeiro, entre enero y septiembre de 2019, 39 agentes habían muerto de manera violenta em el estado, lo que suponía descenso del número de estas muertes em Río de Janeiro”. Anistia Internacional: *Direitos Humanos nas Américas: Retrospectiva 2019*. Disponível em: <<https://anistia.org.br/direitos-humanos/publicacoes/direitos-humanos-nas-americas-retrospectiva-2019-baixar-agora-relatorio/>>. Acesso em: 28 fev. 2020.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A leitura constitucional do ordenamento jurídico não se esgota na análise das leis. Os valores consignados na CF/1988 também são norte para a Administração Pública e, hodiernamente, têm promovido transformações na teoria e na prática do Direito Administrativo.

Noções clássicas como a primazia do interesse público sobre o interesse privado e a noção de discricionariedade administrativa estão sendo revisitadas à luz da emergência da noção de juridicidade administrativa.

Segundo Gustavo Binembojm, tem-se que a juridicidade administrativa é a vinculação direta da Administração à Constituição, em diferentes graus: conceitos jurídicos indeterminados, margem de apreciação, opções discricionárias, vinculação plena e redução da discricionariedade a zero.¹⁵

Os espaços de decisão no âmbito da discricionariedade passam a demandar critérios jurídico-funcionais adequados. A discricionariedade não é liberdade decisória externa ao direito e, tampouco, está imune ao controle jurisdicional.

Respeitadas as capacidades técnicas e institucionais, o controle do exercício da discricionariedade busca obstar arbitrariedades. Zonas de indeterminabilidade conceitual ou práticas administrativas inéditas não albergam

¹⁵ BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. 2. ed. p. 38-40.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ponderações que resultem contrárias aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

A categoria básica de primazia do interesse público sobre o privado também é objeto de leitura constitucionalizada. A superioridade e o caráter inconfundível do interesse público sobre os interesses dos integrantes da sociedade são decorrência de princípios e valores que norteiam a República.¹⁶

Após o resultado das eleições de 2018, o Governador eleito, Wilson Witzel, na linha da plataforma de campanha, afirmou a veículos de comunicação e em eventos públicos: *“O correto é matar o bandido que está de fuzil. A polícia vai fazer o correto: vai mirar na cabecinha e... fogo! Para não ter erro”*¹⁷; *“Se estiver mirando em alguém, tem de receber tiro na cabeça na hora. Está de fuzil? Tem de ser abatido”*¹⁸; *“Quando eu digo que quem está de fuzil na mão deve ser abatido, levantam-se vários defensores dos direitos humanos. Quando eles matam inocentes, dizem que foi a polícia que matou. Mas, quando digo que tem que abater quem está de fuzil, eles são contra. Mas são esses que estão de fuzil a tiracolo nas comunidades que*

16 Marçal Justen Filho explica: *“Embora a sociedade não se confunda com os indivíduos que a integram, a tese não pode ser aceita em virtude de sua natureza antidemocrática. Gera a possibilidade de reconhecer como interesse público algo desvinculado de qualquer interesse individual concreto. A desvinculação entre a dimensão individual e o interesse público contém o germe do autoritarismo”*. In: JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 135-136.

17 Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/wilson-witzel-a-policia-vai-mirar-na-cabecinha-e-fogo/>>. Acesso em: 14 fev. 2020.

18 Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50223686>>. Acesso em: 14 fev. 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*atiram nas pessoas inocentes. Pessoas que se dizem defensoras dos direitos humanos, pseudodefensores dos direitos humanos, não querem que a polícia mate quem está de fuzil, mas aí quem morre são os inocentes”.*¹⁹

O **motivo** é pressuposto objetivo dos atos administrativos, situação do mundo empírico que há de ser levada em consideração para a prática administrativa. É material e suporte fático que antecede o ato. Quando não previsto em lei, há certa liberdade de escolha do motivo em hipóteses-limite.

Motivação é requisito formalístico do ato administrativo, sendo a exteriorização dos pressupostos de fato e de direito que embasaram o ato administrativo.

Móvel, por sua vez, é a intenção, o propósito do agente público que praticou o ato. É a representação subjetiva, psicológica, interna do agente e corresponde àquilo que suscita sua vontade. O elemento volitivo só é relevante nos atos administrativos discricionários, no sopesamento das circunstâncias do caso concreto. Se o móvel do agente for viciado, a exemplo de vontade incompatível com a Constituição Federal, o ato é inválido.²⁰

19 Em evento em Nova Iguaçu, Baixada Fluminense. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/oab-emite-nota-de-repudio-a-declaracao-de-witzel>>. Acesso em: 14 fev. 2020.

20 DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 354-359.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

As declarações do Governador do Estado do Rio de Janeiro são elementos reveladores do móvel da política de segurança pública defendida ainda em campanha eleitoral.

Na qualidade de Chefe do Poder Executivo fluminense, as aludidas palavras e opiniões de Wilson Witzel são dotadas de eficácia inerente à posição de destaque assumida frente ao comando das forças de segurança. Conjugadas, revelam um quadro indicativo de estímulo ao uso desregrado de violência letal, dissociado dos limites constitucionais, a respaldar o necessário controle jurisdicional.²¹

As declarações do Governador do Estado que revelam aprovação a operações com alto índice de letalidade policial; que tratam a morte de civis como danos colaterais; ou que celebram o óbito de milicianos durante operações,²² consubstanciam autorização do Chefe das forças policiais para desempenho de agentes de segurança em descompasso com a Constituição, des-

21 O Presidente da República e, por simetria, os Governadores de Estado não são “invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos” (CF/1988, art. 53, *caput*), não possuem a nominada imunidade material. O silêncio eloquente do Constituinte originário revela a *mens legis*: as palavras da mais alta autoridade do Poder Executivo, federal ou estadual, ostentam caráter mandatório e são recebidas por agentes públicos como provenientes de indivíduo com acentuada primazia hierárquica. Bem por isso, há potencial lesivo em declarações públicas que promovem, incitam, aprovam ou celebram mortes em operações policiais.

22 Disponível em: <<https://www.bahianoticias.com.br/folha/noticia/67191-witzel-elogia-policia-do-rio-e-celebra-operacao-com-morte-de-miliciano.html>>. Acesso em: 16 fev. 2020.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

cumprindo o Ponto Resolutivo 17 da condenação do Brasil no caso *Favela Nova Brasília*.

A partir da externalização de propósitos, a submissão dos agentes públicos ao móvel declarado pelo Governador fluminense é consequência do desenho constitucional do Poder Executivo e da hierarquia previamente estruturada.

As declarações, nesse contexto, aliando-se a outros atos que as reforçam, podem ser recebidas como verdadeiras ordens emanadas da maior autoridade do Executivo estadual e são capazes de gerar atos materiais incompatíveis com preceitos fundamentais e com a perspectiva constitucionalizada da administração pública.

A vontade do agente ganha destaque em atos administrativos discricionários, que exigem o sopesamento das circunstâncias do caso concreto e a apreciação subjetiva sobre a melhor maneira de proceder para que haja correto atendimento às finalidades pretendidas, com respaldo no ordenamento jurídico.

Os pronunciamentos públicos do Governador fluminense foram indícios do porvir em matéria de segurança pública fluminense, não se tratando de declarações isoladas. Contextualizadas com atos normativos e administrativos, revelam quadro de descumprimento de preceitos fundamentais.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A partir de premissas visando à diminuição dos crimes e da violência no Estado do Rio de Janeiro, houve a edição de ato normativo (Decreto 46.775/2019) e a prática de atos administrativos (aplicação do Decreto 27.795/2001) que, apesar da aparente legalidade, revelam a utilização de instrumentos de governo que resultaram em aumento da letalidade policial.

Fixados os vetores hermenêuticos típicos da leitura constitucional do Direito Administrativo, ante a complexidade da *quaestio iuris* e das peculiaridades do controle de constitucionalidade exercido via ADPF, proceder-se-á à delimitação dos atos impassíveis de controle na via eleita diante das exigências da Lei 9.882/1999, em atenção ao devido processo legal constitucional.

4. A SUBSIDIARIEDADE COMO REQUISITO DA ADPF.

Além de desempenhar a função de garantia da supremacia constitucional, a ADPF é mecanismo de controle de qualquer ato ou omissão do poder público; normativo ou não normativo; abstrato ou concreto; anterior ou posterior à Constituição Federal, estadual ou municipal; de qualquer órgão ou entidade; dos Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário em razão da amplitude redacional do art. 1º da Lei 9.882/1999.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A respeito do alcance dessa modalidade de controle concentrado de constitucionalidade, esclarece André Ramos Tavares:

A legislação, no que tange à modalidade direta de ADPF, foi enfática ao prever, em seu art. 1º, que caberá ADPF em face de ato do Poder Público. Note-se, aqui, a extensão desse termo, que não se circunscreve apenas aos atos normativos do Poder Público. Portanto, e como primeira conclusão, a ADPF poderá servir para impugnar atos não normativos, como os atos administrativos e os atos concretos, desde que emanados do Poder Público. Trata-se, já aqui, de atos não impugnáveis por via da ação direta de inconstitucionalidade.²³

Apesar do amplo espectro abarcado pela expressão “ato do poder público” (Lei 9.882/1999, art. 1º), o objeto e os requisitos da ADPF têm delineamento pautado em lei, doutrina e jurisprudência pátrias.

Para cabimento da ADPF basta que o ato emane do poder público e que seja apto a lesar núcleo de preceitos, princípios e regras revestidos de sentido de essencialidade para manutenção da ordem constitucional. Daí afirmar o Ministro Gilmar Mendes que a ADPF “é típico instrumento do modelo concentrado de controle de constitucionalidade”.²⁴

23 TAVARES, André Ramos. Repensando a ADPF no complexo modelo brasileiro de controle da constitucionalidade. In: CAMARGO, Marcelo Novelino (Org.). *Leituras complementares de direito constitucional: controle de constitucionalidade*. Salvador: JusPodivm, 2007. p. 57-72.

24 MENDES, Gilmar Ferreira. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei 9.882, de 3.12.1999*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 170.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Os conceitos de relevância e de subsidiariedade (Lei 9.882/1999, arts. 1º, I, e 4º, § 1º) são requisitos de procedibilidade que visam a “*repelir o uso descriterioso da medida, impedindo que ela se dissocie de sua índole objetiva, para servir de atalho a pretensões subjetivas interessadas apenas na obtenção da prestação jurisdicional da maneira processualmente mais cômoda, o que banalizaria a via da jurisdição concentrada*”.²⁵

O art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999 condiciona a arguição à ausência de “*outro meio eficaz de sanar a lesividade*”. O Supremo Tribunal Federal interpretou que esse meio processual há de ser aquele apto a resolver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.²⁶

A propósito, esclarece o Ministro Celso de Mello que, para incidência do princípio da subsidiariedade como pressuposto negativo de admissibilidade da ADPF, exige-se que “*os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse writ constitucional*” (ADPF 17-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 14 fev. 2003).

Nesse sentido, esclarece doutrinariamente o Ministro Roberto Barroso que “*o fato de existir ação subjetiva ou possibilidade recursal não basta para descaracterizar a admissibilidade da ADPF – já que a questão realmente importante será a ca-*

25 ADPF 95/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, decisão monocrática, DJe 11 fev. 2014.

26 ADPF 33/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 27 out. 2006.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

pacidade do meio disponível sanar ou evitar a lesividade ao preceito fundamental. Por isso mesmo, se as ações subjetivas forem suficientes para esse fim, não caberá a ADPF”.²⁷

Em atenção às peculiaridades do controle concentrado e do princípio da subsidiariedade aplicável à ADPF (Lei 9.882/1999, art. 4º, § 1º), cumpre registrar que apenas parte dos pedidos formulados na petição inicial são passíveis de apreciação pela Corte Suprema.

Passa-se à análise sistematizada dos pedidos formalizados na inicial da ADPF, para a verificação da adequação da via, quanto a cada um deles, especialmente em reverência ao requisito da inexistência “*de qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade*”.

4.1. Atuação do Ministério Público e a subsidiariedade da ADPF.

O Ministério Público brasileiro, especialmente a partir da Constituição de 1988, alcançou crescimento incomparável em relação às instituições análogas de outros países, ainda que de semelhante tradição político-jurídica.²⁸

27 BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 323.

28 MAZZILLI, Hugo Nigro. *Manual do Promotor de Justiça*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 7.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O art. 127, *caput* e § 1º, da CF/1988²⁹ definiu o Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, à luz dos princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional.

Nos termos do art. 128, *caput*, da CF/1988,³⁰ o Ministério Público é composto pelo Ministério Público da União (formado pelo Ministério Público Federal, pelo Ministério Público do Trabalho, pelo Ministério Público Militar e pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios) e pelos Ministérios Públicos estaduais, em prestígio às peculiaridades regionais e locais.

A Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004, além de promover importantes alterações na estrutura do Poder Judiciário e do Ministério Público, reforçou o caráter nacional do Ministério Público ao

29 *“Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.*

§ 1º São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.”

30 *“Art. 128. O Ministério Público abrange:*

I – o Ministério Público da União, que compreende:

a) o Ministério Público Federal;

b) o Ministério Público do Trabalho;

c) o Ministério Público Militar;

d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

II – os Ministérios Públicos dos Estados.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

instituir o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, instância de composição heterogênea, dotada de poderes normativos e disciplinares. Com isso, é possível observar adensamento normativo do princípio da unidade ministerial.

A partir das competências do CNMP, que atravessam a organicidade federativa, e da expressa previsão de aplicabilidade constitucional ao Ministério Público dos princípios do Estatuto da Magistratura (CF/1988, art. 129, § 4º),³¹ cuja natureza também é nacional, fica evidente a existência de um Ministério Público nacional, sem que haja imposição de uniformidade administrativa ou funcional entre Ministérios Públicos dos Estados ou entre esses e os ramos do MPU.³²

Vale conferir o magistério de Emerson Garcia acerca do objetivo da previsão constitucional do princípio da unidade institucional e a estrutura do Ministério Público brasileiro:³³

A estrutura do Ministério Público brasileiro apresenta nítida distinção em relação à forma federativa do Estado. Nessa última,

31 “§ 4º Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93.”

32 Sobre o tema: MAZZILLI, Hugo Nigro. *Princípios institucionais do Ministério Público brasileiro*. Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, n. 731, p. 12, 13, 22 e 23, jan.-abr,2013. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/princinst.pdf> . Acesso em 5 de fevereiro de 2020.

33 GARCIA, Emerson. *A unidade do Ministério Público: essência, limites e relevância pragmática*. In: Boletim de Direito Administrativo Ano XXVIII, nº 9, p. 1033, set. de 2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

como se disse, a União personifica a República Federativa do Brasil, resultando da “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (CR/1988, art. 1º). Já o Ministério Público “abrange” o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados. Nesse caso, os congêneres da União e dos Estados, em seu conjunto, integram o que se denomina de “Ministério Público”. A peculiaridade é que, enquanto a União possui real existência, o denominado “Ministério Público”, concebido de modo dissociado de seus ramos, é uma instituição empírica, que nem sequer alcança a realidade. Se o Ministério Público não existe, qual é a ratio essendi da sistemática constitucional? A resposta é simples: o objetivo é o de estabelecer uma identidade comum entre os distintos ramos que materializam o “Ministério Público”, todos imbuídos da mesma teleologia, a de “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (CR/1988, art. 127, caput).

(...)

É justamente a unidade institucional que afasta a necessidade de mais de um ramo do Ministério Público atuar na mesma relação processual. Essa afirmação, no entanto, demanda uma explicação. A desnecessidade não pode chegar ao extremo de subjugar os interesses afetos a uma instituição aos juízos valorativos realizados por outra, o que importaria em evidente comprometimento de sua própria autonomia existencial, ou, mesmo, afastar a possibilidade de a lei, em situações de parcial concorrência de atribuições, autorizar sua atuação conjunta, isso sob a forma de litisconsórcio facultativo.

Em consonância com tal entendimento, José Adércio Leite Sampaio conclui que o Ministério Público merece ser considerado uno por compor um só corpo institucional, orientado ao interesse público e ao bem comum.³⁴

34 SAMPAIO, José Adércio Leite. Comentário ao art. 127. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L.; (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2011, p. 1632-1648.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Em que pese a irradiação das atribuições ministeriais sobre distintos órgãos, há uma só instituição. Com essa compreensão, a partir de diretrizes fornecidas pelo ordenamento jurídico, é possível vislumbrar o Procurador-Geral da República como guardião do Ministério Público brasileiro, sem haver falar em hierarquia administrativa, organizacional ou financeira.

A posição constitucional atribuída ao Procurador-Geral da República pela Constituição é de verdadeiro órgão nacional do Ministério Público. Dentre outros misteres, incumbe ao PGR: representar ao STF para fins de intervenção da União nos Estados-membros, primando pelo interesse pátrio na manutenção do pacto federativo (art. 36, III e art. 34 VI e VII); propor ADI junto ao STF (art. 103)³⁵; pronunciar-se em todos os processos de competência do STF (art. 103, § 1º); escolher membro do Ministério Público estadual para integrar o Conselho Nacional de Justiça a partir dos nomes indicados por instituição estadual (art. 103-B); oficial junto ao CNJ (art. 103-B, § 6º); perante o STJ, suscitar incidente de deslocamento de competência de inquérito ou processo para a Justiça Federal quando houver grave violação a direitos humanos, em atenção a compromissos internacionais firmados pela

35 Vale observar que o texto constitucional não traz a possibilidade de manejo de ADI por procuradores-gerais de justiça junto ao STF, constatação que reforça a figura do PGR como órgão nacional do MP.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

República Federativa do Brasil (art. 109, § 5º); e presidir o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP (art. 130-A).

Há, portanto, mais de uma posição constitucional atribuível ao Procurador-Geral da República: Chefe do Ministério Público da União e órgão nacional do Ministério Público, *locus* institucional em que convergem os objetivos essenciais da atuação ministerial por toda a federação, com vistas à defesa “*da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*”.³⁶

Diante da chefia do Ministério Público brasileiro, em arguição de preceito fundamental cuja manifestação do PGR é determinada por lei (Lei 9.882/1999, art. 5º, § 2º e art. 7º, parágrafo único), é mister analisar o papel do Ministério Público do Rio de Janeiro – MPRJ perante a política de segurança pública adotada no Governo de Wilson Witzel, especialmente quanto aos fatos concretos e determináveis trazidos na petição inicial.

Isso porque a *ratio* do requisito da subsidiariedade da ADPF, presente no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99, consiste no reconhecimento de que a

36 A posição do Procurador-Geral da República como chefe do Ministério Público brasileiro foi expressamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal em diversas oportunidades, especialmente no julgamento da ACO 1.394/RN, em que houve superação de antiga jurisprudência e reconheceu-se ao PGR a competência para solucionar conflitos de atribuição entre membros do Ministério Público Estadual e do Ministério Público Federal. Sobre a chefia do Ministério Público brasileiro pelo PGR: ACO 924/PR.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

afastabilidade do Judiciário como garantia fundamental é implementada nos diversos níveis de Justiça e, ante as especificidades das unidades da federação e do papel de controle exercido pelo sistema de instâncias, é de se privilegiar o Juízo natural em detrimento da via excepcional da ADPF.

Viabiliza-se, desse modo, a preservação do espaço do controle concentrado, evitando seu uso como estratégia de eleição de foro por conveniência do autor e resguardando o papel da Corte Suprema como instância de manifestação final para causas de relevo nacional cujo debate já se encontra amadurecido.

4.2. Medidas tomadas pelo MPRJ em relação a aspectos da política de segurança pública fluminense discutidos nesta ADPF.

A respeito do pedido para que o Estado do Rio de Janeiro elabore, em 90 dias, plano visando à redução da letalidade e controle das violações a direitos humanos (pedido “a”), o MPRJ asseverou existência do IC 2019.0355120. Referido procedimento administrativo, além de buscar a reformulação de diretrizes voltadas à política de segurança pública fluminense, apura a elevação do índice de letalidade policial.

O MPRJ esclareceu que requisitou ao Governador do Estado do Rio de Janeiro e aos Secretários de Estado de Policial Civil e de Polícia Militar que apresentassem medidas para redução da letalidade, a exemplo de relatório



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

consolidado com as informações sobre operações policiais realizadas no Estado, no período de 2018/2019, que resultaram em mortes, com informação sobre local, característica das operações e nome dos civis mortos. Em razão da ausência de resposta aos ofícios, houve reiteração ministerial para apresentação da resposta (pedidos “p” e “q”), segundo informações prestadas pelo *Parquet* fluminense.

Quanto à insurgência contra mandados de busca e apreensão coletivos, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro registrou atuar como *amicus curiae* nos autos do *habeas corpus* 154.118/RJ, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes (pedidos “c” e “d”), desde 13 de setembro de 2019.

A existência de remédio constitucional em trâmite evidencia a inadequação da ADPF para tratar sobre necessidade de fundamentação de ordens judiciais. Em controle difuso, atuando o Ministério Público Federal como *custos iuris*³⁷, a questão suscitada receberá apreciação amadurecida, em via adequada e suficiente.

No tocante ao pedido de presença obrigatória de ambulâncias e equipes de saúde em operações policiais e de determinação para que profissionais de saúde e de segurança pública preservem os vestígios de crimes cometidos em operações policiais, o MPRJ indicou a existência da Lei

³⁷ A Procuradoria-Geral da República, nos autos do HC 154.118/RJ, manifestou-se pela denegação da ordem em 21 de março de 2018.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

7.385/2016, que impõe a obrigatoriedade da presença de ambulância para pronto-socorro em operações policiais com efetivo superior a 5 policiais.

Em atenção aos direitos fundamentais dos cidadãos, o Ministério Público fluminense instaurou o IC 201900679087 a fim de apurar a existência de protocolos e procedimentos de socorro às vítimas de armas de fogo durante operações policiais, bem como para a remoção de cadáveres e a preservação do local do fato (pedidos “e” e “f”).

No IC 201700359066, o MPRJ busca apurar as condições de segurança nas unidades da rede pública municipal de ensino próximas aos locais conflagrados, medida que denota atuação local quanto ao pedido “g”.

O sigilo antes atribuído ao Manual de Operação das aeronaves, como já registrado, não mais subsiste. A atribuição de restrição foi prontamente questionada pelo órgão ministerial fluminense, medida que retrata a eficácia das medidas tomadas pelo MPRJ, atendendo ao pedido “h”.

Acerca do pedido de determinação da obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados ao final de operações (pedido “i”), o MPRJ afirmou existirem 2 inquéritos civis. O IC 2013.00060913 acompanha o cumprimento do TAC firmado com a PMERJ cujo objeto é a criação de banco de dados com informações sobre operações policiais com vítimas civis ou das forças policiais; e os ICs 201100636348 e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

201701098886, versando sobre o sucateamento da Polícia Civil com grupo de trabalho específico para tratar de modelo para relatório circunstanciado das operações policiais e a forma de envio ao Ministério Público.

No que se refere à instalação de equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança em 180 dias (pedido “j”), o MPRJ registrou existir IC específico (2019.00746423) com vistas ao acompanhamento de TAC celebrado com a PMERJ a fim de se verificar a implementação das determinações contidas na Lei fluminense 5.588/2009. Há, ainda, condenação pelo TJRJ de instalação de GPS em viaturas, a revelar a inaptidão da veiculação do pedido em ADPF.³⁸

O aditamento ao 201100636348 do MPRJ teve por objeto verificar eventual “sucateamento” da Polícia Técnico-Científica (pedido “k”) e a “notável e desarrazoada” demora na elaboração de laudos técnicos, a partir de constatação do Tribunal de Contas do Estado e de fatos que chegaram ao conhecimento do órgão. A pauta estabelecida pelo GAESP inclui rotinas periciais com o objetivo de atualizar e elaborar atos normativos (peça 48).

38 O TJRJ, ainda em 2017, decidiu: “Acolho os pedidos para determinar que sejam observadas as disposições das Leis n^os 5.588/2009, 5.443/2009 e 7.385/2016, com a presença obrigatória de ambulâncias em todas as operações policiais realizadas no Complexo da Maré, na forma da lei, bem como a instalação de forma gradual de equipamentos de vídeo e de áudio, além de sistema de localização por satélite (GPS) nas viaturas das polícias militar e civil, incluindo transmissão e armazenamento das mídias por até 2 (dois) anos, para tudo devendo ser observado o devido processo licitatório e dando-se prioridade às viaturas utilizadas no Complexo de Favelas da Maré”, nos autos do processo n^o 0215700-68.2016.8.19.0001.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ante as informações segundo as quais, na perspectiva do MPRJ, haveria carga horária excessiva e condições inadequadas de trabalho para a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, promoveu-se aditamento ao IC 2013.00060913/MPRJ (peça 51).

Nos autos do processo administrativo E-14/001.023.797/2015 e do IC 2013.00060913, o MPRJ celebrou Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, com fundamento no art. 129, IX, da CF/1988, estabelecendo obrigações de investimento de até 4 bilhões de reais, especialmente relacionadas à segurança pública fluminense e às condições de trabalho de agentes de segurança (peça 54).

Os itens “l”, “m”, “n” e “o” consistem em pedidos para de que sejam determinadas ao MPRJ determinadas providências.

A respeito do pleito para que o MPRJ instaure procedimentos investigatórios autônomos nos casos de mortes e demais violações a direitos fundamentais cometidas por agentes de segurança (item “l”), verifica-se não apenas a existência de Grupo Especializado em Segurança Pública – GAESP, como a adoção de metodologia que inclui *“hábito de colher declarações de parentes das vítimas, dos próprios policiais envolvidos no fato, eventuais testemunhas e possíveis sobreviventes”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

São instaurados Procedimentos de Investigação Criminal (PIC) autônomos ou complementares ao Inquérito Policial nos casos de maior complexidade, na hipótese em que vítimas ou testemunhas ficam receosas em prestar declarações à polícia ou nas investigações envolvendo policiais.

Quanto ao pedido para que se determine ao MPRJ e às polícias a oitiva da vítima e de seus familiares, bem como de que lhes seja franqueada a possibilidade de apresentar declarações e investigações, sugerir meios de prova e serem notificados sobre eventuais arquivamentos (item “m”), o MPRJ asseverou aplicar as determinações contidas na Resolução CNMP 201/2019, que recomenda a comunicação de arquivamentos a familiares e vítimas. Sobre a metodologia adotada para instrução de PICs e ICs, reiterou a utilização de técnicas permeadas por oitiva de envolvidos, interessados e vítimas, sempre primando pela segurança dos cidadãos.

Acerca do pleito de priorização das investigações envolvendo vítimas crianças ou adolescentes (item “n”), o MPRJ noticiou a existência da Resolução Conjunta GPGJ/CGMP 18, de 21 de novembro de 2018, que determina a tramitação prioritária de procedimentos investigatórios e processos criminais e infracionais que busquem apurar a responsabilização de crimes dolosos com resultado morte e por vítimas crianças e adolescentes (peça 52).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Quanto ao pedido de designação de membros do MPRJ para atendimento, em regime de plantão, de demandas relacionadas ao controle externo da atividade policial (item “o”), além da ampla divulgação dos serviços, o Ministério Público fluminense conta com a atuação da Ouvidoria-Geral do órgão, com regime de plantão diário e por meio eletrônico, 24 horas por dia.

Acrescentou ser não só plenamente possível, mas estimulado, o acesso ao GAESP e às Promotorias de Justiça junto à Auditoria Militar, bem como aos Promotores e Promotores de Justiça das regiões afetadas por abusos e violações.

A partir das medidas adotadas, verifica-se a ausência de inércia do MPRJ no que se refere à segurança pública do Estado. Membros de grupos especializados e em atividades de rotina, à luz da faceta resolutiva da atuação do Ministério Público, celebram Termos de Ajustamento de Conduta, acompanham seu cumprimento e formalizam inquéritos civis a partir de notícias de fato provenientes tanto da comunidade quanto de outros órgãos, em atenção ao art. 127, *caput* e ao art. 129, II, III, VI a VIII, ambos da Constituição.³⁹

39 “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.
(...)”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nota-se que o MPRJ, no exercício de suas atribuições constitucionais, tem adotado medidas com vistas ao controle externo da atividade policial; à promoção da dignidade, saúde e segurança de civis e de agentes públicos; à aproximação dos membros da carreira aos cidadãos; à responsabilização de indivíduos pela prática de atos incompatíveis com o ordenamento jurídico, dentre outras atividades imprescindíveis à promoção de direitos e garantias fundamentais.

Apesar da complexidade da política de segurança pública implementada no Estado do Rio de Janeiro, por ora, não se verifica inércia ministerial. Há, como se analisará adiante, ineficácia de determinadas medidas quanto a alguns dos pedidos formalizados.

Em atenção à proximidade que os membros do Ministério Público fluminense têm aos fatos e às comunidades locais, bem como o convívio com a violência civil e militar, é importante a deferência à perspectiva regional dos

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

(...)

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; (...)"



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

fatos narrados, corolário da autonomia e da independência dos membros do Ministério Público Brasileiro.

Tal cenário não impede que o desempenho das funções ministeriais seja passível de controle tanto pela Controladoria interna do MPRJ quanto pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CF/1988, art. 130-A).

Portanto, quanto aos pedidos “a”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “i”, “j”, “k”, “l”, “m”, “n”, “o”, “q”, sendo objeto de atuação ministerial concreta, pautada nas diretrizes constitucionais e legais, em medidas aptas a promover direitos e garantias fundamentais, não se mostra viável o conhecimento da ADPF, ante o não atendimento do requisito da subsidiariedade prevista no art. 4º, *caput*, da Lei 9.882/1999.

4.3. Dos pedidos relacionados a preceitos fundamentais de que não se dispõe de outro meio eficaz para sanar a lesividade.

A análise da *quaestio iuris* não está limitada ao texto do Decreto 27.795/2001 ou do Decreto 46.775/2019, mas às decisões que precedem a edição de normas do Poder Executivo fluminense, pautam a omissão no cumprimento de leis vigentes e direcionam a atuação de outros agentes públicos.

Entre as análises expostas na petição inicial, merecem destaque os atos/omissões do poder público consubstanciados em: (i) supressão de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

adicional pago a agentes públicos que apresentem redução em índices de letalidade policial (Decreto estadual 46.775/2019); e (ii) utilização de helicópteros como plataformas de tiro (Decreto estadual 27.795/2001).

Apesar da presença e da atuação do MPRJ, nas questões citadas, o conjunto de medidas implementadas a nível local não é apto para sanar as lesões descritas.

O primeiro ato concreto que aponta para o emprego de violência letal como norte da política de segurança pública fluminense é a retirada da redução da letalidade policial do cálculo do Índice de Desempenho de Metas – IDM, adotado para gratificação dos policiais militares.

O “*Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro*” (SIM), criado pelo Decreto estadual 411.931, de 25 de junho de 2009, constitui modelo de gestão voltado para resultados, desenvolvido pela Secretaria de Estado de Segurança (SESEG) por intermédio da Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional (SSPIO).

O SIM viabiliza a análise de Indicadores Estratégicos de Criminalidade (IEC) e provê ferramentas para que as Polícias Civil e Militar otimizem suas atuações. Além de modelo de divisão geográfica, rotina de reuniões para acompanhamento de resultados e ferramentas de gestão para diagnóstico e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

planejamento integrado na área de segurança, há contrato de gestão de resultados a que se vinculam remunerações variáveis na forma de prêmios por atingimento de metas.⁴⁰

Desde 2011, havia premiações com gratificações a integrantes de batalhões e de delegacias que apresentassem redução de homicídios decorrentes de oposição a intervenções policiais. Pela sistemática aplicada até 22 de setembro de 2019, o “*homicídio decorrente de oposição à intervenção policial*” era considerado categoria de letalidade violenta (Dec. 41.931/2009, art. 2º, I, “b”, com a redação conferida pelo Dec. 45.567/2016). Ainda na redação anterior, a diminuição da letalidade violenta significava aumento do adicional calculado a partir do Índice de Desempenho de Metas – IDM.⁴¹

Não obstante o elevado número de óbitos de civis durante operações policiais, incluindo crianças e adolescentes, em 23 de setembro de 2019, o Governador Wilson Witzel alterou a redação do art. 2º do Decreto 41.931/2009, suprimindo a alínea alusiva ao “*homicídio decorrente de oposição à intervenção policial*” como categoria de letalidade violenta, deixando a redução

40 Disponível em: <<http://www.sistemademetas.seguranca.rj.gov.br/>>. Acesso em: 13 fev. 2020.

41 Redação anterior do Decreto fluminense 41.931/2009 disponível em: http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto_41_931_-_250609.htm>. Acesso em: 13 fev. 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

da letalidade policial de integrar o cálculo do Índice de Desempenho de Metas – IDM por intermédio do Decreto estadual 46.775/2019.

O aumento salarial decorrente da gratificação proporcionava acréscimos relevantes à remuneração dos agentes de segurança pública que trabalhassem em delegacias ou batalhões que atingissem todas as metas. Com a supressão promovida, o empenho pela preservação de vidas em confrontos policiais é desestimulado e há sinalização de que a perda de vidas civis em operações policiais não tem a mesma relevância que antes para o Poder Executivo fluminense.⁴²

Como Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, não se questiona a legitimidade do Governador Wilson Witzel em editar decreto que verse sobre gratificações dirigidas a agentes de segurança pública.

Contudo, no contexto em que se encontra a segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, e considerada a condenação pela Corte IDH no caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*, o exercício da discricionariedade administrativa

42 Robson Rodrigues, especialista em segurança pública e ex-chefe do Estado-Maior da Polícia Militar assim se analisou questão: “*Há alguns anos, um PM que recebesse salário de R\$ 5 mil e trabalhasse em um batalhão que batesse todas as metas poderia ganhar até R\$ 13 mil em bônus. Com a mudança anunciada hoje, matar mais ou menos deixa de ser um fator a ser considerado pelo agente na conta da possível gratificação*”. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/witzel-muda-sistema-de-metas-que-estimulava-reducao-de-mortes-em-confronto-com-policia-23969632>>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

por parte do Governador Wilson Witzel encontra-se em descompasso com a Constituição, havendo desconsideração dos direitos fundamentais básicos dos civis que habitam, trabalham ou circulam nas regiões em que há operações policiais.

A supressão, pelo Decreto estadual 46.775/2019, da redução da letalidade policial como índice utilizado para exasperar gratificações em pecúnia reforça a ideia de que a morte de indivíduos não ligados a atividades criminosas é “efeito colateral”, nas palavras do Requerente, das operações pautadas na garantia da lei e da ordem.

Revela-se ofensa a preceitos fundamentais que primam pela dignidade humana (CF/1988, art. 1º, III); pelo direito à vida e à igualdade (CF/1988, art. 5º, *caput*); e pelo direito à segurança (CF/1988, 5º, XI).

A juridicidade-funcional também não socorre a utilização de helicópteros como plataforma de tiros, segundo ato material relevante a denotar o norte administrativo que passou a ser adotado na política de segurança pública fluminense.

A respeito do pedido para abstenção do uso de helicópteros e suspensão do sigilo em procedimentos operacionais (item “b”), o MPRJ esclareceu tramitar junto aos GAESP o IC 2017.012.68345, cujo objeto é apurar



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

a existência e a juridicidade dos protocolos e procedimentos operacionais padrão para a utilização de equipamentos especiais.

Não obstante os esforços envidados com vistas à apuração da existência e da juridicidade dos protocolos e dos procedimentos operacionais para a utilização de equipamentos especiais, tais como helicópteros, veículos blindados e vans (peça 46), as medidas regionais não se mostraram eficazes.

A Resolução SEPOL 63, de 6 de agosto de 2019, formaliza o planejamento estratégico institucional da Secretaria de Estado de Polícia Civil do Rio de Janeiro.⁴³ A Resolução SEPOL 85, de 11 de dezembro de 2019, elaborada após o citado procedimento e intitulada Manual de Uso das Aeronaves pertencentes à Secretaria de Estado de Polícia Civil, trouxe previsões relacionadas à estrutura operacional no uso de aeronaves, mas deixou de delinear hipóteses autorizadoras do emprego de tiro embarcado.⁴⁴

Após intervenção do MPRJ, a SEPOL retirou o caráter sigiloso do *Planejamento Estratégico 2020-2025*, com ressalva apenas do art. 12 da Resolução 63/2019. Apesar da diretriz para adoção do protocolo operacional sobre o uso de helicópteros em operações da Polícia Militar, qual seja, das Instruções

43 Disponível em: http://www.policiacivilrj.net.br/download/planejamento_estrategico_2020-2025.pdf. Acesso em 28 fev. 2020.

44 Disponível em: https://www.pilotopolicial.com.br/wp-content/uploads/2019/12/resolucao_sep01_85_2019.pdf. Acesso em 28 fev. 2020.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Reguladoras para o Funcionamento e Emprego do Grupamento Aero Marítimo (GAM – IR – 17), os atos normativos positivados e as ações policiais em comunidades fluminenses não trazem a segurança jurídica legitimamente esperada.

Formalmente, a Polícia Civil elaborou manual para utilização de helicópteros em operações, em cumprimento à Instrução Normativa – IN SESEG 03/2018 (peça 50). Contudo, mesmo com a participação do Governador Wilson Witzel, as diretrizes e os parâmetros jurídico-funcionais não constam do manual.

Ante da utilização intensa do tiro embarcado, a positivação de critérios objetivos para a emprego de aeronaves no combate ao crime merece atenção. É a decisão que antecede a utilização de helicópteros que há de ser pautada na leitura constitucional dos atos administrativos. E a ordem para emprego de tiro embarcado é precedida de exercício discricionário inserido em larga zona de indeterminabilidade conceitual.

A existência de ato normativo secundário (Decreto 27.795/2001) e a aplicação sem critérios objetivos claros faz exsurgir a necessidade da ADPF para fins de controle da constitucionalidade dos atos do poder público fluminense.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A utilização do tiro embarcado como estratégia de rotina em operações não se harmoniza com a perspectiva constitucionalizada de discricionariedade administrativa.

Na qualidade de Chefe do Poder Executivo fluminense, o Governador Wilson Witzel participou da elaboração do protocolo vigente no Estado do Rio de Janeiro.

Apesar de a utilização de helicópteros em operações remontar à intervenção federal de 2018, na oportunidade em que a avaliação criteriosa de helicópteros poderia ser objeto de decisão pautada em preservar direitos e garantias fundamentais da população civil, optou-se pela continuação do tiro embarcado nos moldes já praticados.

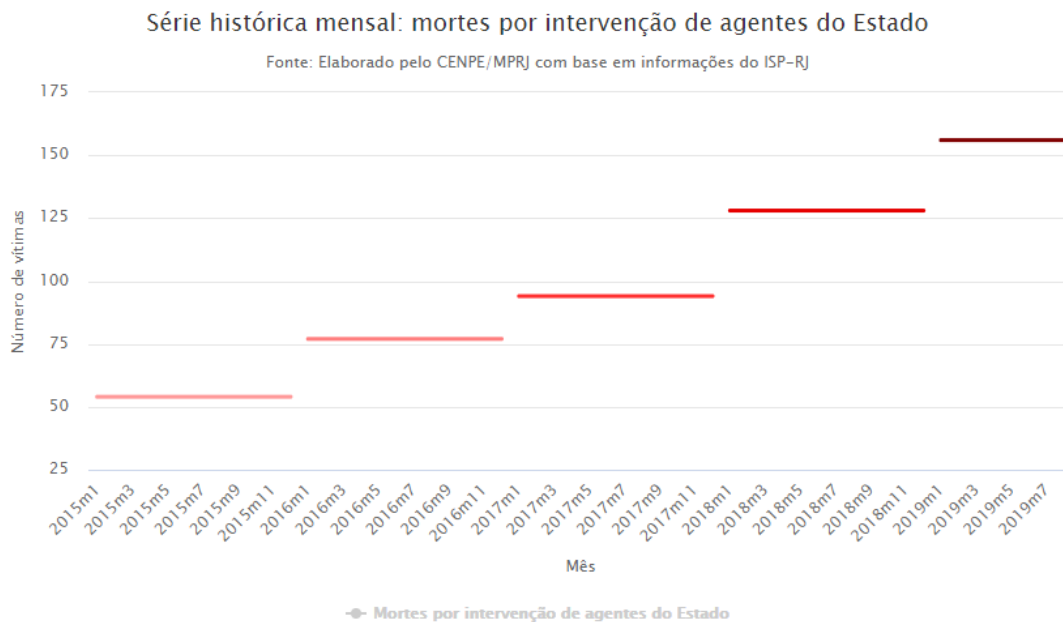
Dados estatísticos colhidos pelo Centro de Pesquisa de Letalidade Policial do MPRJ⁴⁵ demonstram que o Rio de Janeiro tem a polícia mais letal do Brasil, embora não esteja dentre os 10 estados mais violentos do País.

Nos oito primeiros meses de 2019, houve 1.249 mortes provocadas por agentes do Estado. Isso representou um aumento de 16% em relação ao mesmo período do ano anterior (1.075):

⁴⁵ Detalhado estudo disponível em: <<http://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/centro-de-pesquisas/letalidade-policial-rj>>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA



Em que pesem as declarações oficiais no sentido de que a acuidade visual é superior no tiro embarcado, é possível verificar crianças e adolescentes fugindo das rajadas provenientes de helicópteros,⁴⁶ evidência que enfraquece a afirmação de que há preservação da comunidade e maior eficácia na operação.

A decisão acerca da intensidade e da necessidade de utilização de helicópteros em operações policiais não ostenta conceitos apriorísticos. É dizer: existe zona de indeterminabilidade que atrai a discricionariedade

46 Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48190478>>. Acesso em: 13 fev. 2020.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

administrativa. Tal constatação não permite uso constante e indiscriminado de mecanismos capazes de inculcar nos cidadãos a sensação de insegurança.

Nesse sentido, mostra-se necessária não apenas a utilização de parâmetros claros e objetivos, dotados de juridicidade-funcional, para o uso pertinente da estratégia de tiro embarcado, como também a fiscalização das unidades aéreas pela polícia fluminense, atribuição da ANAC cujo cumprimento é objeto de Inquérito Civil que tramita junto em ofício do MPF na 2ª Região (RJ/ES).⁴⁷

A aplicação do Decreto 27.795/2001 com fundamento em atos de autoridade que relativizam a dignidade humana, a proteção integral a crianças e adolescente, o direito à vida, à igualdade e à segurança está em descompasso com a leitura constitucionalizada da discricionariedade administrativa, constatação que demanda controle judicial em prol do Estado Democrático de Direito.

O Decreto estadual 46.775/2019, em conjunto com a utilização disseminada da autorização prevista no Decreto 27.795/2001, evidencia desvio de finalidade nas práticas administrativas do Governador Wilson Witzel em matéria de segurança pública.

47 Sobre o procedimento: <<http://www.mpf.mp.br/regiao2/sala-de-imprensa/noticias-r2/mpf-apura-se-aeronaves-policiais-no-rj-tem-sido-fiscalizadas-pela-anac>>. Acesso em: 13 de fev. 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Instrumentos normativos são utilizados com aparência de legalidade para buscar fins incompatíveis com a Constituição Federal. É dizer: em análise perfunctória, os decretos estaduais não apresentam mácula evidente. Será o exame de juridicidade-funcional que evidenciará a utilização indevida de mecanismos políticos e administrativos.

Desvio de finalidade ou desvio de poder ocorre quando o agente público exerce competência atribuída por lei para atingir propósito diverso daquele delimitado pelo ordenamento jurídico (Lei da Ação Popular – Lei 4.717, de 29 de junho de 1965, art. 2º, parágrafo único, “e”).⁴⁸

Há distorção do dever-poder atribuído a agente público que, apesar de exercê-lo nos limites aparentes de sua atribuição, direciona-o a fim proibido ou não buscado pelas leis ou pela Constituição. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

No desvio de poder o agente, ao manipular um plexo de poderes, evade-se do escopo que lhe é próprio, ou seja, extravia-se da finalidade cabível em face da regra em que se calça. Em suma: o ato maculado deste vício direciona-se a um resultado diverso daquele ao

48 “Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: (...)
e) desvio de finalidade.
Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas: (...)
e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*qual teria de aportar ante o objetivo da norma habilitante. Há, então, um desvirtuamento de poder, pois o Poder Público, como de outra feita averbamos, falseia, deliberadamente ou não, com intuítos subalternos ou não, aquele seu dever de operar o estrito cumprimento do que se configuraria, ante o sentido da norma aplicanda, como o objetivo prezável e atingível pelo ato. Trata-se, pois, de um vício objetivo, pois o que importa não é se o agente pretendeu ou não discrepar da finalidade legal, mas se efetivamente dela discrepou.*⁴⁹

Constatar a ilegalidade ou a inconstitucionalidade de ato do poder público que padece de desvio de finalidade é tarefa árdua, como registra Hely Lopes Meirelles:

O ato praticado com desvio de finalidade – como todo ato ilícito ou imoral – ou é consumado às escondidas ou se apresenta disfarçado de interesse público. Diante disso, há que ser surpreendido e identificado por indícios e circunstâncias que revelem a distorção do fim legal, substituído habilidosamente por um fim ilegal ou imoral não desejado pelo legislador. A propósito, já decidiu o STF que “indícios vários e concordantes são provas”. Dentre os elementos indiciários do desvio de finalidade está a falta de motivo ou a discordância dos motivos com o ato praticado. Tudo isto dificulta a prova do desvio de poder ou de finalidade, mas não a torna impossível se recorrermos aos antecedentes do ato e à sua destinação presente e futura por quem o praticou. (ênfase acrescida)⁵⁰

49 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 996.

50 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 118.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Considerado um coerente conjunto de elementos, é possível o controle judicial do desvio de finalidade, como bem observa José dos Santos Carvalho Filho:

Em preciosa monografia sobre o tema, Cretella Júnior, também reconhecendo a dificuldade de prova, oferece, entretanto, a noção dos sintomas denunciadores do desvio de poder. Chama sintoma “qualquer traço, interno ou externo, direto, indireto ou circunstancial que revele a distorção da vontade do agente público ao editar o ato, praticando-o não por motivo de interesse público, mas por motivo privado”.

(...)

Agindo com abuso de poder, por qualquer de suas formas, o agente submete sua conduta à revisão, judicial ou administrativa. O abuso de poder não pode compatibilizar-se com as regras da legalidade, de modo que, constatado abuso, cabe repará-lo.⁵¹

A partir das lições doutrinárias citadas, no desvio de finalidade: o agente público busca finalidade distorcida por intermédio de atos administrativos; o vício é objetivo por se caracterizar pelo descompasso entre a finalidade legal/constitucional e o escopo real; indícios coerentes entre si são capazes de nulificar o ato em razão da artificiosidade que o circunda; é possível o controle judicial.

A despeito de declarado intuito de diminuir a criminalidade no Estado do Rio de Janeiro e extinguir milícias, a combinação de declarações

51 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 49.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

públicas do Governador Wilson Witzel, de atos normativos do Poder Executivo fluminense e de resultados das operações policiais revela descumprimento dos preceitos constitucionais e oriundos de tratados de Direitos Humanos a que o Brasil aderiu.

Há aplicação do Direito Penal Máximo por atos administrativos que engendram política voltada à prevenção geral negativa e à prevenção especial negativa sem o devido processo legal, de modo dissociado dos parâmetros de razoabilidade e de proporcionalidade (CF/1988, art. 5º, LIV).

Assim, conclui-se que o Chefe do Poder Executivo fluminense editou o Decreto estadual 46.775/2019 e aplicou o Decreto 27.795/2001 em desvio de finalidade. Isso porque, a pretexto de exercer regularmente as atribuições que lhe foram conferidas no contexto da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, atingiu objetivos diversos ao afrontar direitos fundamentais da população local.

Tais atos administrativos, tendo sido editados com base em intenção, móvel, ou vontade do Governador do Estado do Rio de Janeiro incompatíveis com a Constituição Federal, merecem, por esse motivo, ser declarados inválidos por essa Corte, por desatendimento a padrões mínimos de razoabilidade e de proporcionalidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 5243/DF, analisou a impossibilidade de privação arbitrária da vida sob a perspectiva do uso da força por agentes públicos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI FEDERAL 13.060/2014. NORMA QUE DISCIPLINA O USO DOS INSTRUMENTOS DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO PELOS AGENTES DE SEGURANÇA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À AUTONOMIA ESTADUAL, À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO OU À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Lei federal que disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública e que visa proteger o direito à vida não ofende a autonomia estadual.

2. A proporcionalidade no uso da força por parte dos agentes de segurança decorre diretamente do texto constitucional e dos tratados de direitos humanos que a República Federal do Brasil aderiu.

3. Nenhuma pessoa pode ser arbitrariamente privada de sua vida. A arbitrariedade é aferida de forma objetiva, por meio de padrões mínimos de razoabilidade e proporcionalidade, como os estabelecidos pelos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados em 7 de setembro de 1990, por ocasião do Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes.

4. A Lei Federal 13.060/2014 dá respaldo aos Princípios Básicos, adotando critérios mínimos de razoabilidade e objetividade, e, como tal, nada mais faz do que concretizar o direito à vida.

5. Ação direta julgada improcedente.

(ADI 5243, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11/04/2019, DJe 02/08/2019) (ênfase acrescida)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Desse modo, conclui-se que o dever-poder do Estado em preservar a ordem pública não autoriza o uso desproporcional das forças policiais e militares.

No âmbito interno, o direito à vida (CF/1988, art. 5º, *caput*) é expressamente garantido e sua preservação frente a arbitrariedades estatais deriva do supraprincípio da dignidade humana (CF/1988, art. 1º, III). A privação arbitrária da vida é ainda expressamente vedada pelo art. 6.1 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos – PIDCP⁵² e pelo art. 4º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos – CADH.⁵³

Por fim, ainda a respeito da utilização da estratégia de tiro embarcado, é fundamental que, no exercício da discricionariedade inerente ao cargo, o Chefe do Poder Executivo estadual observe parâmetros objetivos, como os previstos nos *“Princípios Básicos das Nações Unidas sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei”*.

52 “PARTE III

ARTIGO 6

1. O direito à vida é inerente à pessoa humana. Esse direito deverá ser protegido pela lei. Ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida”.

53 “Artigo 4. Direito à vida

1. Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida. Esse direito deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção. Ninguém pode ser privado da vida arbitrariamente.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Considerado o teor do *“Manual Operacional das aeronaves pertencentes à Secretaria de Estado de Polícia Civil”* (Resolução SEPOL 63/2019 c/c Resolução SEPOR 85/2019), mostra-se curial a adoção das diretrizes internacionalmente reconhecidas na utilização de helicópteros em operações policiais, bem como a respectiva implementação, sob pena de incompatibilidade com a Constituição.

Ante as declarações proferidas, dos atos normativos e dos atos do poder público analisados, tem-se que o Chefe do Poder Executivo fluminense deixou de observar preceitos fundamentais que primam pela dignidade humana (CF/1988, art. 1º, III); pelo direito à vida e à igualdade (CF/1988, art. 5º, *caput*); e pelo direito à segurança (CF/1988, art. 5º, XI).

5.CONCLUSÃO.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA:

i) pelo não conhecimento da ADPF quanto aos pedidos formulados nos itens “a”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “i”, “j”, “k”, “l”, “m”, “n”, “o”, “q”, em atenção à atuação do Ministério Público do Estado do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Rio de Janeiro – MPRJ e à existência de outros meios eficazes a sanar as lesividades apontadas (Lei 9.882/1999, art. 4º, § 1º); e

(ii) pelo conhecimento e pela procedência parcial dos pedidos formulados nos itens “b” e “p” da petição inicial, para, declarando a inconstitucionalidade da adoção de diretriz de política de segurança pública que estimule o uso letal da força:

ii.1) determinar que a utilização de helicópteros em operações policiais seja precedida de diretrizes públicas objetivas que atendam a parâmetros de preservação da proporcionalidade e razoabilidade na intervenção, a exemplo das exigências estabelecidas pela Corte IDH no caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil* e dos “Princípios Básicos das Nações Unidas sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei”, a fim de que sejam preservados os direitos à dignidade (art. 1º, III); à vida (art. 5º, *caput*); à igualdade (art. 5º, *caput*); e à segurança (art. 5º, *caput*); e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ii.2) declarar a inconstitucionalidade, *ab origine*, do Decreto estadual 46.775/2019, reinsserindo-se no cálculo das gratificações de integrantes de batalhões e de delegacias os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial, nos termos do Decreto 41.931/2009.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

TSS