



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

**EXCELENTÍSSIMA DRA. ELIZETA MARIA DE PAIVA RAMOS, D. D.
PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Nos termos dos artigos 23, inciso IV e 147, inciso I, do Regimento Interno do CNMP, venho apresentar Proposta de Resolução, com leitura em sessão e distribuição aos demais Conselheiros, nos termos regimentais, com o objetivo de disciplinar a atividade do Ministério Público na investigação de morte, violência sexual, tortura, desaparecimento forçado de pessoas e outros crimes graves ocorridos em decorrência ou no contexto de intervenções dos órgãos de segurança pública.

Brasília/DF, 24 de outubro de 2023.

ANTONIO EDILIO Assinado de forma digital por
MAGALHAES ANTONIO EDILIO
TEIXEIRA:82679 MAGALHAES TEIXEIRA:82679
Dados: 2023.10.19 18:17:56
-03'00'

Antônio Edílio Magalhães Teixeira

Conselheiro Nacional do Ministério Público

JUSTIFICATIVA

I. INTRODUÇÃO

Em 16 de fevereiro de 2017 a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) publicou a sentença do Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, declarando a responsabilidade internacional do Brasil pela violação das garantias judiciais de independência e imparcialidade da investigação, devida diligência e prazo razoável; do direito à proteção judicial e do direito à integridade pessoal em relação às investigações de duas incursões da Polícia Civil na Favela Nova Brasília, no município do Rio de Janeiro, nos anos de 1994 e 1995, que resultaram na morte de 26 (vinte e seis) homens e em atos de violência sexual contra 3 (três) mulheres.

Este Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), no âmbito de sua competência, editou em 4 de novembro de 2019 a Resolução CNMP nº 201 com o objetivo de adequar as Resoluções CNMP nº 129/2015 e nº 181/2017 “às disposições do Direito Internacional dos Direitos Humanos, especialmente à decisão do caso *Favela Nova Brasília vs Brasil, da Corte Interamericana de Direitos Humanos*”¹. O Conselho cuidou de tornar mais ativa a participação do Ministério Público no controle externo da investigação de mortes decorrentes de intervenção policial e de garantir a participação das vítimas nos procedimentos de investigação criminal conduzidos diretamente pela instituição.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF) e a própria Corte IDH proferiram duas decisões que demandam deste CNMP uma mais ampla regulação das atividades de investigação pelos Ministérios Públicos de fatos que envolvam a suspeita de mortes, torturas, violência sexual e outras condutas graves no contexto de intervenções dos órgãos de segurança pública. Trata-se do acórdão prolatado pelo Plenário do STF na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ – conhecida como ADPF das Favelas² – e da Resolução da Corte IDH de 25 de novembro de 2021 de Supervisão de Cumprimento de Sentença do Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil.

¹ CNMP, Resolução nº 201/2019, ementa.

² O julgamento de Medida Cautelar foi concluído em 3 de fevereiro de 2022 com a apreciação dos Embargos de Declaração opostos.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A presente proposta de Resolução objetiva, precisamente, preencher essa lacuna normativa surgida com a prolação dessas duas decisões.

II. O PONTO RESOLUTIVO 16 DA SENTENÇA DA CORTE IDH NO CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA VS. BRASIL

Na sentença do Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil a Corte IDH declarou a responsabilidade do Brasil pela violação, dentre outros, do direito às garantias judiciais de independência e imparcialidade de investigação, devida diligência e prazo razoável, estabelecidas no artigo 8.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento (Ponto Resolutivo 3). A Corte indicou os fundamentos dessa resolução nos parágrafos 172 a 231 da Sentença.

Em apertada síntese, a Corte reiterou sua jurisprudência no sentido de que os Estados são obrigados a oferecer recursos judiciais efetivos às vítimas de violações de direitos humanos (artigo 25), recursos cuja tramitação observará as regras do devido processo legal (artigo 8.1), tudo isso em conformidade com a obrigação geral, a cargo dos próprios Estados, de garantir o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos pela Convenção a toda pessoa que se encontre sob sua jurisdição (artigo 1.1)³. Essa obrigação é especialmente acentuada em casos de uso da força letal por parte de agentes estatais. Segundo a Corte, *uma vez que se tenha conhecimento de que os agentes de segurança fizeram uso de armas de fogo com consequências letais, o Estado também está obrigado a determinar se a privação da vida foi arbitrária ou não.*⁴

Ainda segundo a Corte, deve ser dada destacada atenção nos casos em que há suspeita de execução extrajudicial e nos quais possam estar implicados agentes estatais que detêm o monopólio do uso da força (parágrafo 177).

A Corte também anotou que o *dever de investigar é uma obrigação de meios e não de resultado*,⁵ e que o Estado deve empreender uma *investigação séria, imparcial e efetiva do ocorrido, no âmbito das garantias do devido processo legal.*⁶ Ou seja, a

³ Corte IDH. Sentença Favela Nova Brasília vs. Brasília. Parágrafo 174.

⁴ Corte IDH. Sentença Favela Nova Brasília vs. Brasília. Parágrafo 176.

⁵ Corte IDH. Sentença Favela Nova Brasília vs. Brasília. Parágrafo 178.

⁶ Corte IDH. Sentença Favela Nova Brasília vs. Brasília. Parágrafo 179.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

investigação deve ser conduzida no âmbito da devida diligência e do devido processo legal, respeitando a uma só vez os direitos das vítimas e da sociedade a uma apuração célere, efetiva e exaustiva, inclusive no tocante às autorias, como também das pessoas suspeitas ou acusadas, com relação à ampla defesa, ao contraditório e demais garantias processuais.

No ponto que mais de perto interessa a esta Proposição, a Corte IDH dispôs que, nos termos do Protocolo de Minnesota⁷, nos casos de suspeita de participação de agentes públicos uma investigação séria e eficaz deve ser conduzida sem a participação das forças estatais envolvidas no fato. Disse a Corte:

“187. A esse respeito, a Corte considera que o elemento essencial de uma investigação penal sobre uma morte decorrente de intervenção policial é a garantia de que o órgão investigador seja independente dos funcionários envolvidos no incidente. Essa independência implica a ausência de relação institucional ou hierárquica, bem como sua independência na prática. Nesse sentido, **nas hipóteses de supostos crimes graves em que *prima facie* apareçam como possíveis acusados membros da polícia, a investigação deve ser atribuída a um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnicos em criminalística e pessoal administrativo, alheios ao órgão de segurança a que pertençam o possível acusado ou acusados.** (grifamos)

Especificamente sobre a situação de endêmica impunidade em relação a casos de violência estatal no Brasil, retratada concretamente na absoluta falta de responsabilização dos autores das chacinas na Favela Nova Brasília de 1994 e 1995, a Corte – baseada na prova colhida e em especial das diversas perícias de especialistas oferecidas⁸ – decidiu fixar, entre as medidas destinadas a promover garantias de não-repetição, que a investigação de todo e qualquer caso de morte, tortura ou violência sexual decorrente de intervenção

⁷ O Protocolo de Minnesota se refere aos Princípios Relativos a uma Eficaz Prevenção e Investigação das Execuções Extralegais, Arbitrárias ou Sumárias, e seu Manual.

⁸ A Corte recebeu perícias de Caetano Lagrasta Neto, Cecília Coimbra, Daniel Sarmento, Débora Diniz, Jan Michael-Simon, João Batista Damasceno, João Tancredo, João Trajano, José Pablo Baraybar, Marlon Weichert, Michel Misse e Christof Heyns.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

policial deveria ser conduzida por um órgão independente, auxiliado por pessoal não-vinculado aos órgãos estatais envolvido no fato sob investigação.”

Nesse sentido, no Ponto Resolutivo 16 da Sentença, a Corte condenou o Brasil a que:

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

Evidentemente que a Corte IDH faz referência a uma eventual autoridade judicial como titular da investigação em razão da adoção, por alguns Estados, da figura do juiz de instrução. Entretanto, tomando em consideração que a Constituição brasileira adotou o princípio acusatório e conferiu ao Ministério Público as garantias típicas da magistratura, no Brasil esse comando normativo da Corte se direciona ao Ministério Público.

Assim, determinou a Corte que na hipótese de mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção dos órgãos de segurança pública, com suspeita de responsabilidade de agentes estatais, a investigação deve, desde o princípio, ser conduzida pelo Ministério Público, com a assistência de equipes policiais, periciais e administrativas compostas por pessoal externo aos órgãos de segurança envolvidos na ocorrência.

Aliás, a própria Corte, na Resolução de Cumprimento de Sentença de 25 de novembro de 2021, reconheceu que a investigação referida no Ponto Resolutivo 16

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

da Sentença do Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil é atribuição do Ministério Público (parágrafo 13).

III. A FORÇA VINCULANTE DAS SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. RECONHECIMENTO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Brasil reconheceu, em 8 de novembro de 2002, a competência mandatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, nos termos do Decreto nº 4.463, editado após a aprovação pelo Congresso Nacional do Decreto Legislativo nº 89/1998, e o depósito junto à Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) da respectiva declaração de aceitação dessa competência em 10 de dezembro de 1998.

Nos termos do artigo 1º do Decreto nº 4.463/2002 foi *reconhecida como obrigatória, de pleno direito e por prazo indeterminado, a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969, de acordo com art. 62 da citada Convenção, sob reserva de reciprocidade e para fatos posteriores a 10 de dezembro de 1998.*

Observado, portanto, o trâmite constitucional de exercício da soberania, o Brasil vinculou-se expressamente ao dever de cumprir as sentenças da Corte IDH proferidas em casos no qual o país seja parte. É o que resulta, aliás, do artigo 68.1 da CADH, segundo o qual “[o]s Estados Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes”.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 635-MC, referiu, a propósito, que a Sentença da Corte IDH é uma “ordem” que deve ser atendida. Ao tratar exatamente do Ponto Resolutivo 16 da Sentença do Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil o Ministro-Relator foi peremptório quanto ao papel do Ministério Público:

“Como se observa do teor dos pontos resolutivos, **cujo cumprimento é obrigatório para o Estado brasileiro, nos termos do art. 68 do Pacto de São José da Costa Rica, é necessário que se atribua ao Ministério Público o poder-dever de realizar as investigações para a**

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

elucidação de fatos que envolvam, potencialmente, a execução arbitrária de pessoas.” (voto, p. 79; grifamos e destacamos)

De notar que, no particular, o voto do Relator foi acompanhado à unanimidade. Ademais, os Ministros Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes, em seus votos, também ressaltaram a necessidade do obrigatório cumprimento da Sentença da Corte IDH no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil.⁹

Destaque-se que a Corte IDH, ao exercer o acompanhamento do cumprimento da sentença no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, editou Resolução em 25 de novembro de 2021, após a realização de audiência no dia 20 de agosto de 2021, pontuando que a atual adoção de providências pelo CNMP, em relação ao Ponto Resolutivo 16, não coincide com o que fora decidido no plano supranacional:

“13. (...) este Tribunal nota que a postura expressada pelo Brasil com respeito à forma em que deve se dar o cumprimento a esta medida **não coincide com a postura sustentada pelo Conselho Nacional do Ministério Público.** Por um lado, o Estado considera que a norma interna, tal como foi interpretada pelo Supremo Tribunal Federal, “corresponde exatamente” ao ordenado na Sentença, na medida em que reconhece a faculdade do Ministério Público de conduzir investigações criminais por autoridade própria de forma concorrente e autônoma, e estabelece que sempre que exista suspeita de participação de agentes de segurança a investigação será atribuída ao Ministério Público competente. Por outro lado, o Conselho Nacional do Ministério Público, que é a instituição que deveria levar a cabo esta investigação de acordo com o referido critério jurisprudencial, argumentou que, para dar cumprimento a esta garantia de não repetição, seria necessária a modificação do Código de Processo Penal (Considerando 7.a supra).” (...)

⁹ À p. 19 o Min. Alexandre de Moraes referiu a necessidade de “cumprimento da obrigação de empreender uma investigação séria, imparcial e efetiva, como já reconhecido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos...”. No voto do Min. Gilmar Mendes, destaca-se a afirmação, à p. 6, de que “o descumprimento da determinação da Corte Interamericana é motivo para ressaltar a necessidade de deferimento da cautelar nesta ADPF”. Na p. 13 ressalta, ainda, que “**o Brasil foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília**, não apenas pela violação às regras mínimas de uso da força, mas também por não prever protocolos para o uso da força, seja para atestar a necessidade do emprego, seja para fiscalizá-lo”. (grifo no original)

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Expressamente, a Corte IDH não compreendeu como suficiente o aprimoramento das regras de controle externo da atividade policial nos casos de morte, tortura ou violência sexual durante intervenções dos órgãos de segurança pública, tendo reafirmado o poder-dever do Ministério Público em realizar a investigação desde o início, sem a participação da instituição envolvida no incidente, independente de alterações legislativas, especialmente no Código de Processo Penal.

Nesse particular, no julgamento da ADPF 635-MC, relativa ao Ponto Resolutivo 16 da Sentença do Caso Nova Brasília vs. Brasil, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o Ministério Público, **independentemente de qualquer alteração legislativa**, tem o poder-dever de investigar crimes provocados por intervenção policial.¹⁰

Colhe-se dos votos:

Voto do Min. Edson Fachin, p. 85:

“Noutras palavras, o sentido da atribuição dada ao Ministério Público no texto constitucional coincide com o papel que se exige de uma instituição independente para a realização das atividades de responsabilização penal previstas nos Princípios das Nações Unidas sobre o Uso da Força e Armas de Fogo. Mais do que isso: **a função constitucional do Ministério Público amolda-se perfeitamente à exigência feita pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.** O reconhecimento do poder do Ministério Público de realizar essa atividade não pode ser visto como faculdade. Por duas razões. Primeiro porque quem detém a competência para investigar não pode agir com discricionariedade sobre ela, sob pena de compactuar com a irregularidade que deveria ser cuidadosamente apurada. Segundo porque não se pode alegar que a competência dos delegados de polícia para a realização de investigações de infrações que envolvam os seus próprios agentes atenda à exigência de imparcialidade, reclamada pelos tratados internacionais de direitos humanos.”

(grifos e destaques no original)

¹⁰ Aparentemente o STF foi além do decidido pela Corte IDH, que previa a obrigatória e autônoma investigação pelo Ministério Público para os casos de mortes, torturas e violência sexual. O STF assentou na ADPF que esse dever se aplica a quaisquer crimes praticados por policiais.

Voto do Min. Edson Fachin, p. 86:

“Pela gravidade desse mister, independentemente de previsão legal, não cabe ao Ministério Público exercer discricionariedade sobre a oportunidade de se abrir a devida investigação. Sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente. O exercício dessa atribuição deve ser ex officio e prontamente desencadeada, o que em nada diminui os deveres da polícia de enviar os relatórios sobre a operação ao parquet e de investigar, no âmbito interno, eventuais violações.”

Voto do Min. Alexandre de Moraes, p. 21:

“Igualmente, acompanho as conclusões do Ministro relator quanto aos requerimentos veiculados nos itens “l”, “m”, “n” e “o” dos pedidos cautelares, de modo a determinar que sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública no cometimento de infração penal, a respectiva investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente, em virtude de sua atribuição constitucional de exercer o ‘controle externo da atividade policial’.

Nesse contexto, a presente medida cautelar está instrumentalizando de maneira constitucional e razoável o Ministério Público para o exercício de sua missão constitucional.”

Voto do Min. Gilmar Mendes, p. 29:

“11. Deferir os pedidos cautelares veiculados nas alíneas l, m, n e o, a fim de reconhecer que sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente.”

A decisão do STF na ADPF 635-MC assentou, portanto, que ao Ministério Público cabe conduzir diretamente investigações de crimes cometidos em intervenções dos órgãos de segurança pública com a suspeita de envolvimento de agentes estatais, independentemente de qualquer inovação legislativa. A Suprema

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Corte promoveu o devido diálogo de sua jurisprudência com a da Corte IDH¹¹ e, reconhecendo o caráter vinculante de ambas, deu concretude ao Ponto Resolutivo 16 da Sentença Favela Nova Brasília vs. Brasil.

IV. CONCLUSÃO E PROPOSIÇÃO

Após o julgamento pelo Plenário do STF da ADPF 635-MC, concluído em fevereiro de 2022, restou inquestionável que o Ministério Público tem atribuição para fazer cumprir o Ponto Resolutivo 16 da Sentença da Corte IDH no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil.

Ao Ministério Público cumpre exercer o múnus constitucional reconhecido pelo STF no julgamento do RE 593.727, vale dizer, de conduzir com autonomia investigações de infrações criminais sempre que houver suspeita de participação de agentes dos órgãos de segurança pública. Investigações que, ademais, devem ser realizadas sem a participação de pessoal policial, técnico, pericial e administrativo das instituições envolvidas na atuação. Essa atribuição independe de alteração legislativa para ser exercida, sendo obrigatória e de exercício imediato segundo o Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, **entendo caber a este Conselho Nacional do Ministério Público, no exercício de suas atribuições constitucionais, regulamentar como os Ministérios Públicos irão exercer esse mister**, considerando o âmbito da decisão da Corte IDH, a interpretação do STF e, além disso, as dificuldades técnicas e desafios estruturais inerentes ao exercício dessa função.

Em síntese, a proposição que ora se apresenta **disciplina o exercício da atribuição do Ministério Público para investigar infrações criminais no contexto de intervenções dos órgãos de segurança pública nas quais ocorram morte, violência sexual, tortura, desaparecimento forçado de pessoas e/ou outros crimes graves**, em linha com o disposto na Resolução CNMP nº 181/2017.

Dentre outras medidas, a proposta de Resolução busca introduzir como sistemática no Ministério Público a observância dos documentos internacionais pertinentes, como o Protocolo de Minnesota, o Protocolo de Istambul, os Princípios

¹¹ Ramos, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 408-410.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Básicos sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo por Funcionários Encarregados de Cumprir a Lei e os Princípios sobre Entrevistas Eficazes para Investigações e Coletas de Informações (Princípios Méndez).

Além disso, em conformidade com o desenvolvimento do julgamento do Caso Nova Brasília vs. Brasil (cf. itens 254 e 293), a Resolução propõe que a investigação penal a cargo do Ministério Público inclua uma perspectiva de gênero e raça e seja realizada por agentes capacitados em casos similares e em atendimento de vítimas de discriminação e violência por motivo racial e de gênero, bem como que sejam conduzidas linhas de investigação específicas a respeito da violência sexual, em conformidade com a legislação interna.

A proposta reforça, ainda, o papel das vítimas na investigação, reproduzindo, para fins de sistematização, norma semelhante à da Resolução CNMP nº 201/ 2019.

Tendo em consideração os desafios que a implantação dessa regulação traz aos Ministérios Públicos, a proposta de Resolução define que o próprio CNMP deverá atuar para facilitar essa tarefa com a constituição de bancos de dados sobre órgãos ou organizações que possam apoiar as atividades de investigação. Ademais, refere a necessidade de capacitação dos membros dos Ministérios Públicos e equipes profissionais assistentes, o que também deverá ser apoiado pelo Conselho.

Finalmente, concede-se um prazo de 6 (seis) meses para que as novas normas sobre a investigação direta de crimes relativos a atuações dos órgãos de segurança pública produzam efeitos, de modo a permitir as imprescindíveis adequações estruturais e normativas pelos ramos e unidades do Ministério Público.

Com estes fundamentos, submeto a presente proposta à aprovação do plenário, após regular tramitação, nos termos da minuta anexa.

Brasília/DF, 24 de outubro de 2023.

ANTONIO EDILIO
MAGALHAES
TEIXEIRA:82679

Assinado de forma digital por
ANTONIO EDILIO
MAGALHAES TEIXEIRA:82679
Dados: 2023.10.19 18:18:45
-03'00'

Antônio Edílio Magalhães Teixeira
Conselheiro Nacional do Ministério Público

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

RESOLUÇÃO CNMP Nº, DE XX DE XX DE XXXX.

Regula a atividade do Ministério Público na investigação de morte, violência sexual, tortura, desaparecimento forçado de pessoas e outros crimes ocorridos em decorrência ou no contexto de intervenções dos órgãos de segurança pública.

O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no exercício da competência fixada no artigo 130-A, § 2º, inciso I, da Constituição Federal, com fundamento no artigo 147 e seguintes do seu Regimento Interno e na decisão plenária proferida nos autos da Proposição nº XXXXXXXX, julgada na XX Sessão XXX, realizada em XXXXX;

Considerando a Recomendação CNMP nº 96, de 28 de fevereiro de 2023, para “observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana” pelo Ministério Público brasileiro;

Considerando a Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 25 de novembro de 2021 de supervisão de cumprimento da Sentença proferida no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil;

Considerando o efeito vinculante das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos nos casos em que o Brasil for parte, nos termos do artigo 68.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos;

Considerando que, no ponto resolutivo 16 da Sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, de 16 de fevereiro de 2017, o Estado brasileiro foi condenado a “estabelecer os mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que *prima facie* policiais apareçam como principais acusados, desde a *notitia criminis* se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado, ou acusados”.

Considerando que o desaparecimento forçado de pessoas é conduta pluriofensiva, consagrada na Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado e na Convenção Interamericana Sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, ambas ratificadas pelo Brasil, assim como no Estatuto de Roma, compreendendo, em geral, os eventos sequestro, tortura e morte, estando abrangido, assim, ainda que indiretamente, na Sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil;

Considerando que as condenações do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos até a data da publicação desta Resolução decorreram, total ou parcialmente, da não observância de direitos e interesses da vítima e de seus familiares, tendo sido reconhecido que as cláusulas convencionais protetivas dos direitos fundamentais exigem dos sistemas jurídicos domésticos a condução de investigações aprofundadas, céleres e diligentes, que permitam esclarecer os fatos e punir os responsáveis ao final do processo;

Considerando que o Plenário do Supremo Tribunal Federal afirmou, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635-Medida Cautelar, concluído em 3 de fevereiro de 2022, que o reconhecimento da competência investigatória do Ministério Público, quando do julgamento do RE 593.727, confere à instituição a competência constitucional para, na qualidade de instituição independente, realizar as atividades de responsabilização penal prevista nos Princípios das Nações Unidas sobre o Uso da Força e Armas de Fogo;

Considerando que o Supremo Tribunal Federal, no referido julgamento da ADPF 635-MC, concluiu que a função constitucional do Ministério Público se amolda àquela exigida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no ponto resolutivo 16 da Sentença do Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil;

Considerando que, no mesmo acórdão, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o exercício da competência para realizar a atividade investigativa definida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos não é uma faculdade do Ministério Público e que não há discricionariedade sobre ela;

Considerando que, na definição do Supremo Tribunal Federal, sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente e que o exercício dessa atribuição deve ser de ofício e prontamente desencadeada;

Considerando que, embora a ADPF 635-MC tenha efeito vinculante apenas para o Estado do Rio de Janeiro, a interpretação fixada pelo Supremo Tribunal Federal concretiza o modo de cumprimento do comando do ponto resolutivo 16 da Sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, inclusive no tocante à desnecessidade de inovação legislativa específica; e

Considerando o teor do Protocolo de Minnesota Sobre a Investigação de Mortes Potencialmente Ilícitas, do Manual para a Investigação e Documentação Eficazes da Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (Protocolo de Istambul), dos Princípios Básicos sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo por Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei, dos Princípios sobre Entrevistas Eficazes para Investigações e Coleta de Informações (Princípios de Méndez) e do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça;

RESOLVE:

Art. 1º A atribuição do Ministério Público para investigar infrações criminais será exercida nos termos desta Resolução quando, em decorrência ou no contexto de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, exista notícia, indício ou suspeita de ocorrência de:

- I – homicídio ou qualquer outra conduta com resultado morte;
- II – crime contra a liberdade sexual ou qualquer outro praticado com violência sexual;
- III – crime de tortura ou qualquer outro praticado com o emprego de tortura, ou de outro meio insidioso, cruel, desumano ou degradante;
- IV – desaparecimento forçado de pessoas, também compreendendo os crimes de sequestro, cárcere privado e destruição, subtração ou ocultação de cadáver;
- V – crime doloso cometido em decorrência ou no contexto de intervenção dos órgãos de segurança pública contra direitos humanos fundamentais; e
- VI – crimes conexos aos indicados nos incisos anteriores.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

§ 1º Aplica-se ao procedimento investigatório criminal de que trata o *caput* a Resolução CNMP nº 181, de 07 de agosto de 2017, no que couber.

§ 2º A previsão do *caput* não exclui as previsões legais de designação de membro do Ministério Público para acompanhar o procedimento investigatório instaurado por outros órgãos com atribuição para tanto.

§ 3º A presente Resolução não limita o poder investigatório do Ministério Público em relação a outros temas.

Art. 2º A investigação dos crimes referidos nesta Resolução será iniciada e conduzida pelo órgão do Ministério Público, que deverá assegurar:

I – a integridade das evidências coletadas e da cadeia de custódia da prova;
II – o isolamento do local dos fatos tão logo comunicada a ocorrência e, sempre que possível, o comparecimento pessoal do membro do Ministério Público ao local dos fatos;

III – a realização de exame pericial do local dos fatos e de pessoas, acompanhado de registro fotográfico, com ou sem a presença física de cadáver;

IV – a realização do exame necroscópico em caso de crime de homicídio ou outro com resultado morte, a qual deverá incluir exame interno, documentação fotográfica e descrição minuciosa de todas as demais circunstâncias relevantes encontradas no cadáver para elucidar a razão da morte e suas circunstâncias;

V – a requisição de informações e registros de comunicação, imagens e movimentação de viaturas dos órgãos de segurança pública envolvidas na ocorrência;

VI – a requisição de acesso a dados, áudios e imagens captados durante as diligências dos órgãos de segurança pública, inclusive por meio de câmeras corporais e sistemas de videovigilância, públicos e privados, nas imediações dos fatos;

VII – a requisição para apresentação e apreensão das armas dos agentes dos órgãos de segurança pública e de terceiros envolvidos na ocorrência, para submissão a exame pericial;

VIII – a requisição para guarda e manutenção de dados e informações que se mostrem úteis à elucidação do fato;

IX – a requisição de dados cadastrais atinentes à qualificação pessoal, filiação e endereço, mantidos por órgão público ou ente privado;

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

X – a formulação de provocação em juízo para acesso a registros de conexão ou a aplicações da rede mundial de computadores, bem assim a informações sigilosas, tais como dados pessoais e conteúdo de comunicações privadas, que se mostrem úteis à elucidação do fato;

XI – a preservação e a obtenção das evidências captadas por equipamentos de registro audiovisual, incluindo as câmeras corporais, de viaturas utilizadas por agentes dos órgãos de segurança pública e/ou ambientais;

XII – a juntada de relatórios administrativos das diligências, elaborados pelos agentes dos órgãos de segurança pública envolvidos na ocorrência;

XIII – a juntada de informações sobre as escalas de serviço dos agentes dos órgãos de segurança pública, a ficha de serviço e o rastreamento de viaturas e dos integrantes da guarnição;

XIV – a juntada de relatórios, prontuários médicos e/ou guias de atendimento da unidade de saúde que tenha realizado atendimento, com atenção para os registros de horário de entrada do paciente.

§1º Na obtenção e acesso às informações e dados mencionados nos incisos do *caput* deste artigo, deve-se observar as hipóteses de reserva de jurisdição.

§ 2º O dever do Ministério Público de investigar por procedimento próprio abrange todos os casos de intervenções dos órgãos de segurança pública com resultado letal, entendidas como aquelas em que a morte tenha sido causada pelo Estado ou aquelas em que se noticia ou se suspeita que assim tenha sido.

§ 3º São razões que amparam a evidência de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal e tornam mandatória a instauração de procedimento investigatório pelo Ministério Público, dentre outros:

a) a vítima avistada pela última vez sob custódia de agentes dos órgãos de segurança pública;

b) o modus operandi reconhecidamente imputável a grupos de extermínio com participação de agentes dos órgãos de segurança pública;

c) a multiplicidade de vítimas civis após intervenção dos órgãos de segurança pública;

d) agentes dos órgãos de segurança pública ou com eles relacionados envolvidos na obstrução ou atraso da investigação do crime;

e) a presença de elementos indicativos de fraude processual;

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

f) a dificuldade na obtenção de provas físicas ou de testemunhas essenciais à investigação;

g) a notícia de utilização, pelos órgãos de segurança pública, de aeronaves para disparo com armas de fogo;

h) o suicídio em circunstâncias inexplicadas de pessoa sob custódia dos órgãos de segurança pública;

i) a notícia de que equipamentos de registro audiovisual, incluindo câmeras corporais, foram desligadas ou não funcionaram durante a intervenção dos órgãos de segurança pública.

§ 3º A instauração da investigação pelo órgão do Ministério Público independe de prévia definição do elemento subjetivo do agente, da possibilidade de incidência de alguma causa de exclusão da ilicitude e de o crime haver sido consumado ou tentado.

§ 4º O órgão do Ministério Público considerará eventual alegação de incidência de causa de exclusão da responsabilidade penal do agente público como uma das linhas de investigação possíveis, sem prejuízo das demais linhas de investigação e da apuração exhaustiva das circunstâncias do crime.

§ 5º O órgão do Ministério Público estabelecerá linhas de investigação específicas a respeito de eventual ocorrência de atos de violência sexual, sempre que houver indícios de seu cometimento.

Art. 3º Na investigação dos crimes referidos nesta Resolução, incumbe ao Ministério Público zelar para que sejam assegurados os direitos da vítima, dentre os quais os direitos à informação, à segurança, ao apoio, à proteção física, patrimonial, psicológica e documental, inclusive de dados pessoais, à participação e à reparação dos danos materiais, psicológicos e morais.

§ 1º No atendimento às vítimas de crimes ocorridos em decorrência ou no contexto de intervenções dos órgãos de segurança pública, compete ao órgão do Ministério Público:

I – identificar e localizar os familiares da vítima, bem assim informá-los da investigação e da possibilidade de participar ativamente;

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

II – prestar informações sobre direitos básicos, serviços de apoio, processos e outros meios de obtenção de reparação dos danos causados pela infração penal;

III – diligenciar para que seja assegurada a prestação de apoio e atendimento especializado, por meio de equipe multidisciplinar da própria instituição ou pelo devido encaminhamento às redes de apoio externas;

IV - zelar pela proteção da segurança e da vida privada das vítimas e de seus familiares, mediante aplicação efetiva das medidas de proteção já previstas no ordenamento jurídico e outras que se afigurem adequadas ao caso concreto, adotando, como princípio, o estatuto normativo mais protetivo, velando sempre pelo direito de a vítima não ter contato com o autor do fato;

V – promover a inclusão da vítima e/ou seus familiares no Programa de Proteção às Testemunhas (PROVITA), no Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), no Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH) e/ou congêneres

VI – assegurar a colheita de declarações da vítima em ambiente cômodo e seguro, que lhe ofereça privacidade e confiança, ofertando-lhe a possibilidade de presença e acompanhamento de pessoa de sua confiança, caso o deseje;

VII – registrar as declarações da vítima por meios por meio audiovisual, preferencialmente, ou qualquer outro meio que assegure a maior fidelidade das informações e que evite necessidade de repetição;

VIII – assegurar atendimento médico, sanitário e psicológico à vítima, tanto de emergência como de forma continuada, caso seja necessário, mediante um protocolo de atendimento, com vistas a reduzir as consequências da violação;

IX – assegurar disponibilização de exame médico e psicológico, completo e detalhado, por pessoal idôneo e capacitado, se possível do sexo que a vítima indique, oferecendo-lhe que seja acompanhada por alguém de sua confiança, caso o deseje;

X – documentar e coordenar os atos investigativos e o uso diligente dos meios probatórios, com a preservação de vestígios e amostras suficientes, com estrita observância aos preceitos atinentes à cadeia de custódia;

XI – assegurar a oferta de assistência jurídica gratuita à vítima durante todas as etapas do processo;

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

§ 2º A vítima dos crimes ocorridos em decorrência ou no contexto de intervenções de agentes dos órgãos de segurança pública e seus familiares têm o direito de ser protegidos contra a repetição de delitos da mesma natureza e contra a vitimização secundária e terciária.

§ 3º A vítima, seus familiares e seus representantes legais poderão acompanhar as investigações e prestar declarações e informações em geral, bem como sugerir diligências, indicar meios de prova e deduzir alegações, que deverão ser avaliadas fundamentadamente pelo Ministério Público.

§ 4º O acesso da vítima e familiares aos autos observará as restrições de sigilo impostas por lei e atenderá, no que aplicável, aos termos do enunciado 14 da súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal.

§ 5º Em caso de arquivamento do procedimento de investigação criminal, o órgão do Ministério Público comunicará à vítima ou aos seus sucessores, que, em caso de discordância, poderão, no prazo de 30 (trinta) dias do recebimento da comunicação, submeter a matéria à revisão da instância competente do órgão ministerial, nos termos da legislação específica.

§ 6º Sem prejuízo do disposto neste artigo, aplicam-se as Resoluções CNMP nº 181, de 7 de agosto de 2017, e nº 243, de 18 de outubro de 2021, no que couber.

§ 7º Na investigação de crimes de natureza sexual, o membro do Ministério Público deverá adotar medidas destinadas a assegurar a atuação com perspectiva de gênero e raça, e a observância dos padrões internacionais de proteção de minorias, especialmente por meio das seguintes providências:

I – atribuir valor destacado às declarações da vítima em casos de violência sexual, sem prejuízo da busca de outros meios para obter e assegurar elementos probatórios de corroboração;

II – velar pela condução da investigação sem estereótipos de gênero;

III – observar que, por força do caráter traumático das agressões sexuais, a eventual demora da vítima em notificar e narrar os fatos ou a constatação de eventuais imprecisões em suas declarações não significam ausência de fiabilidade ou veracidade dos relatos;

IV – atentar à devida contextualização dos fatos para a comprovação da ausência de consentimento, especialmente quando:

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

a) o silêncio da vítima ou a falta de resistência não permitam a inferência de concordância com o ato libidinoso;

b) a força, a ameaça, a coação ou o aproveitamento do entorno coercitivo impliquem diminuição da capacidade da vítima para consentir livre e voluntariamente;

c) a incapacidade da vítima não permitir manifestação, por palavra ou ação, de concordância com o ato libidinoso;

V – recusar, por impertinência, a consideração de provas de comportamento sexual prévio ou posterior da vítima como fatores de aferição da credibilidade de seu relato.

§ 8º Em caso de inclusão em programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, o membro do Ministério Público zelará para o cumprimento do disposto no art. 19-A da Lei 9.807, de 13 de julho de 1999.

Art. 4º Os ramos e unidades do Ministério Público com atribuição para a investigação dos crimes ocorridos em decorrência ou no contexto de intervenções dos órgãos de segurança pública atuarão imediatamente no caso de recebimento de notícias da sua ocorrência, ainda que fora do expediente ordinário, durante o regime de plantão.

§ 1º O atendimento da previsão do *caput* deste artigo pode se dar por meio das unidades previamente existentes para atuação em regime emergencial ou plantão, sem prejuízo a que o feito seja imediatamente encaminhado ao ofício do Ministério Público com atribuição para a promoção dos atos previstos na presente Resolução.

§ 2º A investigação dos crimes previstos nesta Resolução deve ocorrer em prazo razoável, observados os seguintes critérios:

I – a complexidade do assunto;

II – a atividade processual dos interessados;

III – a conduta dos órgãos incumbidos da persecução penal e o dano provocado na situação jurídica da pessoa envolvida no feito.

Art. 5º O órgão do Ministério Público poderá ser assistido na investigação, mediante solicitação, requisição ou qualquer outro meio idôneo, por pessoal técnico, pericial e administrativo integrante da Administração Pública.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

§ 1º Sem prejuízo do disposto no *caput*, o órgão do Ministério Público poderá ser assistido na investigação por:

I – órgãos com atribuição para atividades investigativas ou de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, exceto aqueles participantes da atuação objeto da apuração;

II – serviços de perícia criminal dotados de autonomia técnica, científica, funcional e administrativa em relação aos órgãos de segurança pública envolvidos na atuação no contexto da qual ocorreram os fatos sob investigação;

III – órgãos ou entidades nacionais ou estrangeiras, de arqueologia e antropologia forenses; e

IV – especialistas em atenção a vítimas de discriminação e violência de gênero.

§ 2º As atividades de investigação e perícia devem ser conduzidas, observada a legislação brasileira, de acordo com:

I – o Protocolo de Minnesota Sobre a Investigação de Mortes Potencialmente Ilícitas;

II – o Manual para a Investigação e Documentação Eficazes da Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (Protocolo de Istambul);

III – os Princípios Básicos sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo por Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei;

IV – os Princípios sobre Entrevistas Eficazes para Investigações e Coleta de Informações (Princípios de Méndez); e

V – o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça.

§ 3º Os corpos policial, técnico, pericial e administrativo que assistem ao Ministério Público no curso das apurações devem ser alheios ao órgão de segurança a que pertença o investigado ou acusado.

§4º O Ministério Público contará, preferencialmente, com quadro pericial próprio, visando a dar efetividade às disposições da presente Resolução.

Art. 6º O Conselho Nacional do Ministério Público organizará e manterá banco de dados que indique:

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

I – os órgãos estaduais e federal de perícia criminal que atendem aos requisitos de autonomia técnica, científica, funcional e administrativa em relação às instituições de segurança pública do próprio ente federativo; e

II – os órgãos ou organizações, nacionais ou estrangeiras, de arqueologia e antropologia forenses, com reconhecida capacidade na investigação de graves violações aos direitos humanos.

§ 1º O Conselho Nacional do Ministério Público facilitará a celebração de convênios entre os Ministérios Públicos e os órgãos e organizações constantes do banco de dados a que se refere o *caput* deste artigo.

§ 2º Incumbirá à Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública a gestão do banco de dados e a condução dos procedimentos necessários à fiscalização do cumprimento da presente Resolução pelos ramos do Ministério Público da União e pelos Ministérios Públicos dos Estados.

Art. 7º Compete às Escolas Superiores do Ministério Público, aos Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, às Câmaras de Coordenação e Revisão e aos Centros de Apoio Operacional dos Ministérios Públicos da União e dos Estados oferecer permanentemente cursos de capacitação a membros e servidores do Ministério Público para a condução de investigação de acordo com os protocolos e princípios referidos nesta Resolução.

Parágrafo único - A Unidade Nacional de Capacitação do Conselho Nacional do Ministério Público prestará apoio para o planejamento e a execução das atividades referidas no *caput* deste artigo.

Art. 8º Poderão os órgãos de coordenação dos ramos e unidades do Ministério Público com atribuição para a investigação dos crimes previstos nesta Resolução instituir mecanismos de acompanhamento de operações dos órgãos de segurança pública.

§ 1º Caberá aos órgãos de coordenação do Ministério Público referidos no *caput* deste artigo requisitar, no mínimo trimestralmente, aos órgãos relacionados no art. 144 da Constituição Federal, bem como a qualquer outro órgão ou instituição, civil ou militar, à qual seja atribuída parcela de poder de polícia relacionada com a segurança pública e a persecução criminal, cópias de boletins de ocorrência,

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

sindicâncias ou qualquer outro documento em que estejam relatados eventos compatíveis com o disposto no art. 1º desta Resolução.

§ 2º Na hipótese de se identificar, a partir da informação referida no § 1º deste artigo, eventos compatíveis com o disposto no art. 1º desta Resolução que ainda não tenham sido ou estejam sendo objeto de investigação, o órgão de coordenação do Ministério Público comunicará o titular do ofício com atribuição a promover a imediata instauração do procedimento investigatório criminal, sem prejuízo da apuração de responsabilidade da autoridade competente pela falta de comunicação oportuna do fato.

§ 3º Os órgãos setoriais do Ministério Público, incumbidos da coordenação nos temas da presente Resolução, deverão estabelecer mecanismos de busca ativa para prevenir e minorar os prazos mencionados no § 1º e, assim, viabilizar a efetividade das diligências investigatórias de responsabilidade do Ministério Público..

§ 4º Para atendimento ao disposto no artigo anterior, o Ministério Público buscará a sistematização de compartilhamento das informações de segurança pública e do sistema prisional, nos âmbitos nacional e regional, nos termos estabelecidos na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e na Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.

Art. 9º Os ramos e unidades do Ministério Público com atribuição para a investigação de crimes ocorridos em decorrência ou no contexto de intervenções dos órgãos de segurança pública deverão elaborar e implementar a estruturação e normatização interna necessárias para dar suporte às atividades tratadas nesta Resolução, preferencialmente mediante a instituição de grupos especiais de controle externo da atividade policial com atribuição expressa para a persecução penal de referidos delitos.

Art. 10 O Conselho Nacional do Ministério Público incluirá, em seu Sistema de Gestão de Tabelas Processuais Unificadas, o assunto “crimes ocorridos em decorrência ou no contexto de intervenções dos órgãos de segurança pública”, para o fim de cadastramento de Procedimentos Investigatórios Criminais que tenham por objeto a apuração dos delitos referidos nos incisos do art. 1º desta Resolução.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 11 Revoga-se a Resolução CNMP nº 129, de 22 de setembro de 2015.

Art. 12 Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos após 6 (seis) meses de vigência, com exceção dos artigos 6º e 8º, que terão efeito imediato.

Brasília, xxxx

Presidente do Conselho Nacional do Ministério