



Conselho Nacional do Ministério Público

RECLAMAÇÃO PARA PRESERVAÇÃO DA AUTONOMIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO Nº 1.00462/2019-71

Relator: Conselheiro LUCIANO NUNES MAIA FREIRE
Reclamante: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
Reclamado: Ministério Público Federal
(7ª Câmara de Coordenação e Revisão)

RELATÓRIO

Trata-se de Reclamação para Preservação da Autonomia do Ministério Público, com pedido de liminar, formulada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face do Ministério Público Federal, mais precisamente de sua 7ª Câmara de Coordenação e Revisão.

Sustenta o reclamante, em apertada síntese, que a Nota Técnica nº 12, de 11 de junho de 2019, expedida pelo órgão ministerial reclamado, atenta contra a autonomia funcional do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, e dos demais Ministérios Públicos estaduais, na medida em que orienta os membros do MPF a realizarem atribuições próprias dessas unidades ministeriais, qual seja, apuração de crimes perpetrados por policiais civis e militares, no exercício de suas funções a bordo de helicópteros públicos, notadamente quando a consumação dos ilícitos venha a ocorrer fora das aeronaves.

Sustenta, ainda, que, não obstante a 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF tenha utilizado a nomenclatura “orientação” no documento em referência, seu conteúdo revela inegável caráter impositivo, ainda que velado. E isso por duas razões. Primeiro, porque editada por órgão de escalão superior,



Conselho Nacional do Ministério Público

integrado por membros da carreira, que, na concepção do reclamante, podem insuflar os órgãos inferiores em sua atuação. Segundo, porque indica que o membro do MPF que não acatar a orientação nela veiculada terá a decisão reformada, tendo em vista que, entre as atribuições da 7ª CCR do MPF, insere-se a revisão do declínio de procedimentos investigatórios conduzidos por membros do MPF, exceto nos casos de atribuição do Procurador-Geral da República, quando para órgão externo ao MPF. Em outras palavras, assevera que a 7ª CCR do MPF, ao editar a Nota Técnica em apreço, antecipou o posicionamento que o colegiado adotará quando for instado a rever entendimento contrário ao nela explicitado.

Firme nessas razões, o reclamante requer a concessão de medida liminar, *inaudita altera parte*, para a sustação dos efeitos da Nota Técnica nº 12, de 11 de junho de 2019, exarada pela 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, bem como dos procedimentos investigatórios eventualmente instaurados com base nela, até o julgamento definitivo do presente procedimento.

No mérito, requer seja a presente Reclamação julgada procedente, para o fim de se sustar e anular o ato reclamado, bem como os procedimentos investigatórios instaurados com base nela, com a divulgação da decisão por meios idênticos aos utilizados na propagação da Nota Técnica.

Antes de apreciar o pedido liminar, solicitei informações ao Ministério Público reclamado.

Em resposta, a 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal aduz, preliminarmente, o não cabimento da presente reclamação, por entender que inexistente qualquer fato concreto, ou ato administrativo de caráter vinculante, que invada o campo de atribuições do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, ou das demais unidades ministeriais estaduais.

Aduz que a Nota Técnica questionada, longe de atentar contra a autonomia desses Ministérios Públicos, tem por objetivo a enunciação de discussão teórico-metodológica relativa a tema de teor constitucional (competência da Justiça Federal), sem efeito vinculante à atuação dos membros



Conselho Nacional do Ministério Público

do Ministério Público Federal.

Sustenta, também, que o ato questionado foi elaborado no exercício de sua função de coordenação das atividades de controle externo da atividade policial no âmbito do Ministério Público Federal, prevista no artigo 62, incisos I e III, da Lei Complementar nº 75/93.

Nesses termos, a 7ª CCR/MPF requer a) seja acolhida a presente manifestação; b) acolhida a prefacial de inadequação da via eleita, seja indeferido o pedido liminar; c) acaso vencida a preliminar, abertura de prazo para a manifestação sobre o mérito; e d) intimação da data de julgamento manifestando, desde já, o interesse na realização de sustentação oral.

Deferi o pedido liminar requestado pelo reclamante, por vislumbrar a probabilidade do direito pleiteado (*fumus boni iuris*) e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo em razão da demora do seu provimento em definitivo (*periculum in mora*).

Notificada para, querendo, prestar informações complementares, a 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal as prestou às fls. 253/278.

Em suas informações, o órgão ministerial reclamado sustenta que a Nota Técnica impugnada foi expedida com base nas atribuições que lhe foram conferidas pela lei (art. 62, II, da LC 75/93) e pelas resoluções (n. 20/1996 e n. 166/2016) do Conselho Superior do MPF, e que o conteúdo nela veiculado restringe-se a discussão teórica e entendimento da 7ª CCR/MPF quanto à competência jurisdicional da Justiça Federal para processar e julgar ações penais que imputem fato criminoso decorrente de ação realizada a bordo de aeronave empregadas em operações policiais. Sustenta, ainda, que, por essas mesmas razões, a Nota Técnica questionada não alcança as vezes de recomendação, orientação, ou enunciado veiculante.

Ademais, reitera a tese de inadequação da presente Reclamação para Preservação da Autonomia do Ministério Público para os fins almejados pelo Ministério Público reclamante, quais sejam, a sustação dos efeitos da Nota Técnica questionada e dos procedimentos investigatórios que adotem como



Conselho Nacional do Ministério Público

fundamento para instauração, ao argumento de que “não se pode sustar documento que veicula tão somente discussão teórica e da qual não decorre, por si só, nenhuma consequência fática e/ou jurídica. Em reforço, acrescenta que o pedido de sustentação se mostra genérico, sem ter demonstrado a existência de qualquer procedimento que, em concreto, atinja a sua autonomia e suas atribuições.

Para a 7ª CCR/MPF, a presente demanda “*busca impor mordaza ao Ministério Público Federal*” e, mais do que isso, “*pretende que o Parquet federal sequer possa pensar sobre o tema*”.

Em conclusão, defende que o eventual reconhecimento de violação à autonomia do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro no caso concreto refoge à competência constitucional atribuída a este Órgão de Controle pelo art. 130-A da Constituição Federal, pois, na visão da 7ª CCR/MPF, não cabe ao CNMP decidir sobre função finalística do Ministério Público, sob pena de vulneração dos princípios da autonomia e da independência funcional.

Firme nessas razões, requer seja acolhida a prefacial de inadequação da via eleita, com a extinção do feito sem julgamento do mérito e, acaso vencida essa prefacial, seja julgado improcedente o pedido.

Nesta data, sobreveio aos autos nova manifestação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, para informar que, no curso da presente Reclamação, uma agremiação política promoveu, perante o Supremo Tribunal Federal, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº 635) sobre a temática de operações policiais no âmbito da política de segurança pública, ação que, por abrangente, terminou por alcançar o objeto do presente processo, resolvendo a questão de modo convergente com a pretensão formulada pelo *Parquet* fluminense.

É o relatório.



Conselho Nacional do Ministério Público

VOTO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE: Conforme relatado, cuida-se de Reclamação para Preservação da Autonomia do Ministério Público instaurada a requerimento do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

Argumenta-se, em síntese, que o órgão ministerial reclamado, por intermédio da Nota Técnica nº 12/2019, teria violado a autonomia funcional dos Ministérios Públicos estaduais, a exemplo do MPE/RJ, ao orientar membros do MPF a realizarem atribuições que, em tese, são próprias de membros daquelas unidades ministeriais.

Passo, inicialmente, ao exame da preliminar arguida pelo órgão ministerial reclamado.

1. Preliminar de inadequação da via eleita

Em suas informações, a 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal argumenta ser incabível a utilização da Reclamação para Preservação da Autonomia do Ministério Público (RPAMP) no presente caso, ao argumento de que esse instrumento pressupõe a existência de fato concreto ou ato administrativo de caráter vinculante que invada o campo de atribuições do Ministério Público, hipóteses essas que não estariam caracterizadas no caso concreto.

Aduz que, na espécie dos autos, o ato reclamado (Nota Técnica n. 12/2019) possui caráter meramente enunciativo e não vinculante, e que, portanto, não invade a autonomia funcional do Ministério Público estadual.



Conselho Nacional do Ministério Público

Em que pese o esforço argumentativo da 7ª CCR/MPF, a preliminar não prospera.

Conforme cediço, a Constituição Federal, ao erigir o CNMP como órgão de controle externo da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, atribuiu-lhe, expressamente, competência para “zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público”, conforme se extrai do teor do seu art. 130-A, §2º, I.

De seu turno, o Regimento Interno deste Conselho Nacional (Resolução n. 92/2013), ao regulamentar o tema, criou o instrumento da “Reclamação para Preservação da Autonomia do Ministério Público” (RPAMP) e, em seu art. 116, expressamente estabeleceu que:

“O Conselho zelará pela independência funcional e pelo livre exercício das competências administrativas do Ministério Público, de ofício ou mediante provocação, sempre que houver ofensa, ameaça ou restrição à independência funcional de seus membros ou interferência indevida na autonomia de seus órgãos, observando-se o procedimento previsto nos artigos 118 a 122 da restrição sofrida”.

Conforme se infere do supratranscrito dispositivo regimental, a RPAMP se destina não apenas a reparar ofensa e restrição à autonomia funcional do Ministério Público já ocorridas, mas também a evitar que a ameaça de lesão a essa garantia institucional se concretize.

Do quadro normativo apresentado, depreende-se, ademais, que, em nenhum momento, a Constituição Federal e, tampouco, o Regimento Interno deste CNMP condicionaram o exercício dessa competência constitucional (zelar pela autonomia do Ministério Público) à demonstração dos requisitos indicados pelo órgão ministerial reclamado. Vale dizer: a CRFB e o RICNMP não exigem a existência de fato concreto ou ato administrativo de caráter vinculante para a admissibilidade da Reclamação para Preservação da Autonomia do Ministério Público.



Conselho Nacional do Ministério Público

Em verdade, para o manejo da RPAMP, basta a demonstração de indícios razoáveis de ofensa, ameaça ou restrição à autonomia funcional e/ou administrativa do Ministério Público ou à independência funcional de seus membros, consoante se extrai do teor do art. 130-A, §2º, I, da CRFB e do art. 116, do RICNMP, ora mencionados.

Ademais, ainda que assim não fosse, a preliminar em questão confunde-se com o próprio mérito da demanda, sobretudo porque nela se defende a legitimidade ato questionado.

Com essas breves considerações, impõe-se a rejeição da preliminar de inadequação da via eleita, arguida pelo órgão ministerial reclamado, e, por conseguinte, o conhecimento da presente Representação.

Passo, então, à análise do mérito.

2. Do mérito

Conforme relatado, a controvérsia suscitada nestes autos versa sobre possível violação/ameaça à autonomia funcional dos Ministérios Públicos estaduais, a exemplo do MPRJ, assim como à independência funcional de seus respectivos membros, em tese, perpetrada pela 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

A questão de fundo cinge-se à discussão acerca da atribuição ministerial para a apuração de crimes eventualmente perpetrados por policiais civis e militares, quando do exercício de suas funções a bordo de helicópteros públicos, notadamente quando a consumação dos ilícitos venha a ocorrer fora das aeronaves.

Sendo esse o contexto, impende ressaltar, de início, que, a despeito de o presente caso versar sobre duas opiniões conflitantes entre Ministérios Públicos distintos, não há falar em conflito de atribuições.

Sobre o tema, o ilustre doutrinador EMERSON GARCIA ensina que “o conflito de atribuições pressupõe a existência de, pelo menos, duas opiniões



Conselho Nacional do Ministério Público

discordantes entre órgãos de execução a respeito de determinado ato [finalístico] a ser praticado (de natureza judicial ou extrajudicial)”. (Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 311)

Nesse contexto, resta patente que o caso não se amolda à hipótese vertente. Primeiro, porque um dos divergentes, qual seja, a 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, não é órgão de execução dotado de atribuições finalísticas, mas, sim, órgão setorial de coordenação, de integração e de revisão do exercício funcional dos membros do *Parquet* federal (art. 58, da LC 75/93) e, portanto, órgão de natureza administrativa. Segundo, porque o cerne da controvérsia gira em torno de ato genérico de natureza eminentemente administrativa (Nota Técnica n. 12/2019); e, como se sabe, conflitos de atribuições relacionam-se a atos ministeriais finalísticos e somente se configuram *in concreto*, jamais *in abstracto*.

Feita essa breve digressão, impende analisar no caso em questão a existência (ou não) de ofensa, ameaça ou restrição à autonomia funcional do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, e das demais unidades ministeriais estaduais, bem assim à independência funcional de seus respectivos membros.

Considerando-se a relevância, colaciono, na íntegra, o teor do ato questionado no bojo desta Representação:

NOTA TÉCNICA 7ª CCR Nº 12, de 11 de junho de 2019

Nota técnica da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal acerca da competência jurisdicional para processo e julgamento da possível prática de infrações penais a bordo de helicópteros em intervenções policiais (“Caveirão aéreo”).

A 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, no exercício da sua função de Coordenação das atividades de controle externo da atividade policial no âmbito do Ministério Público Federal, na forma do artigo 62, incisos I e III, da Lei Complementar nº 75/93, elabora a presente Nota Técnica acerca da competência jurisdicional para processo e julgamento de eventuais crimes praticados por agentes policiais em operações a bordo de helicópteros.

1. INTRODUÇÃO

A utilização de helicópteros por forças policiais em intervenções armadas



Conselho Nacional do Ministério Público

tem se tornado cada vez mais frequente em diversas localidades do território nacional.

Embora o uso desses veículos seja compreendido por parte das forças de segurança e da sociedade civil como um instrumento para ampliar a eficiência de intervenções policiais, tem-se verificado a necessidade de estabelecimento de parâmetros mais claros para essas ações. A formatação dos protocolos de atuação policial com o uso desses mecanismos não apresenta, em geral, grau de publicidade adequado e suscita questionamentos, no âmbito jurídico, sob diversos aspectos.

De fato, a legalidade dessas ações, em mais de uma oportunidade, tem sido questionada, aventando-se o possível excesso no uso da força policial e, até, mesmo, a prática de crimes em algumas dessas intervenções.

Nessa senda, destaca-se, na presente nota técnica, aspecto relevante quanto à avaliação da competência jurisdicional para processo e julgamento de crimes eventualmente cometidos a bordo de helicópteros, em intervenções policiais, em especial a partir do regramento constitucional vigente.

2. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA PROCESSO E JULGAMENTO DE CRIMES COMETIDOS A BORDO DE HELICÓPTEROS

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 109, inciso IX, atribui aos órgãos da Justiça Federal competência para processar e julgar crimes cometidos a bordo de aeronaves:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

(...)

IX - os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar;

Na linguagem comum, a expressão utilizada pelo constituinte – aeronave - apresenta marcada amplitude, abrangendo uma série de equipamentos capazes de circular no espaço aéreo.

Essa compreensão não destoaria da definição apresentada, no âmbito normativo, em sede infraconstitucional, pela Lei nº 7.565/1986, Código Brasileiro de Aeronáutica (grifei):

Art. 106. Considera-se aeronave todo aparelho manobrável em vôo, que possa sustentar-se e circular no espaço aéreo, mediante reações aerodinâmicas, apto a transportar pessoas ou coisas.

Parágrafo único. A aeronave é bem móvel registrável para o efeito de nacionalidade, matrícula, aeronavegabilidade (artigos 72, I, 109 e 114), transferência por ato entre vivos (artigos 72, II e 115, IV), constituição de hipoteca (artigos 72, II e 138), publicidade (artigos 72, III e 117) e



Conselho Nacional do Ministério Público

cadastramento geral (artigo 72, V).

A partir da definição assim apresentada, forçoso considerar que os veículos identificados como helicópteros se encontram abrangidos pelo conceito de “aeronave”, a que se refere o texto constitucional.

Cumprir destacar que o Supremo Tribunal Federal já afirmou que a referida regra de competência deve ser compreendida de forma ampla, abrangendo, de modo indistinto, os fatos ocorridos em aeronaves, em voo ou em terra, quem quer que seja o sujeito passivo do delito. Nesse sentido, colhe-se da jurisprudência daquela corte o julgado que foi assim ementado (grifei):

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL PENAL. COMPETÊNCIA JURISDICCIONAL. CRIMES DE ROUBO QUALIFICADO E FORMAÇÃO DE QUADRILHA PRATICADOS A BORDO DE AERONAVE. ART. 109, INC. IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. PRECEDENTES. RECURSO DESPROVIDO. 1. É da Justiça Federal a competência para processar e julgar crime praticado a bordo de aeronave (art. 109, inc. IX, da Constituição da República), pouco importando se esta encontra-se em ar ou em terra e, ainda, quem seja o sujeito passivo do delito. Precedentes. 2. Onde a Constituição não distingue, não compete ao intérprete distinguir. 3. Recurso desprovido. (STF - RHC 86998, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 13/02/2007, DJe-004 DIVULG 26-04-2007 PUBLIC 27-04-2007 DJ 27-04-2007 PP-00070 EMENT VOL-02273-02 PP-00223 RT v. 96, n. 863, 2007, p. 501-506)

A decisão proferida naquela oportunidade seguiu o entendimento da maioria da Primeira Turma do Pretório Excelso, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski.

Naquela ocasião, sustentou o Ministro Marco Aurélio, em essência, que a regra constitucional de determinação da competência se justificaria como forma de evitar possíveis questionamentos acerca do órgão jurisdiccional a que incumbiria a análise da causa. A fixação da competência federal, assim, seria solução para problema prático na determinação do local em que supostamente tivesse se verificado o delito. Em que pese o valor das considerações assim lançadas, considera-se que a interpretação sufragada pela maioria do órgão fracionário do STF, efetivamente, representa a compreensão mais adequada do texto constitucional.

Em primeiro lugar, tal como assinalado, naquela mesma ocasião, pelos demais ministros integrantes da Primeira Turma do Supremo Tribunal



Conselho Nacional do Ministério Público

Federal, o texto da Carta Política estabelece, de forma ampla, a competência dos órgãos da Justiça Federal para processar e julgar ações penais instauradas para a apuração da possível prática de crimes a bordo de aeronaves, sem exigir que estejam verificadas outras circunstâncias de fato.

Assim, o estabelecimento de exigências diversas representaria a definição de distinções não pretendidas pelo Poder Constituinte, em favor de interpretação específica, fundamentada em objetivo não enunciado pela norma constitucional.

Em segundo lugar, observa-se que, na divisão das competências do Estado Brasileiro, tem cabido à União a regulamentação e a fiscalização do espaço aéreo. Nesse sentido, dispõe o artigo 21, inciso XII, alínea "c", da CRFB, caber à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, a navegação aérea.

No âmbito da aviação civil, a responsabilidade pela regulamentação e pelo controle da navegação e do tráfego aéreo se encontra atribuída ao Ministério da Aeronáutica, na forma do artigo 12, do Código Brasileiro de Aeronáutica:

Art. 12. Ressalvadas as atribuições específicas, fixadas em lei, submetem-se às normas (artigo 1º, § 3º), orientação, coordenação, controle e fiscalização do Ministério da Aeronáutica:

- I - a navegação aérea;
- II - o tráfego aéreo;
- III - a infra-estrutura aeronáutica;
- IV - a aeronave;
- V - a tripulação;
- VI - os serviços, direta ou indiretamente relacionados ao voo.

Destaque-se que as normas aplicáveis ao controle de tráfego aéreo, nesses termos, devem ser observadas mesmo por aeronaves militares, segundo o disposto no §6º do artigo 14 do mesmo diploma.

Nesse passo, é possível reconhecer a existência de interesse da União na gestão do sistema aeronáutico, de forma ampla, a fundamentar a atribuição da competência de crimes ocorridos a bordo de aeronaves aos órgãos da Justiça Federal.

Em terceiro lugar, observa-se que, em verdade, a atribuição de competência à Justiça Federal para processar e julgar ações penais instauradas em razão da possível prática de crimes a bordo de aeronaves não representa solução para eventuais questionamentos acerca do juízo competente para a análise da causa, em razão do lugar do delito.

De fato, ainda que, atualmente, os juízos federais se apresentem em



Conselho Nacional do Ministério Público

número mais reduzido do que seus congêneres estaduais, reduzindo-se, assim, as intersecções entre as suas áreas de competência, a perspectiva de dificuldade na determinação do local em que se encontra a aeronave no momento da prática de determinada infração penal poderia resultar na dificuldade de determinação da circunscrição judiciária também no âmbito da Justiça Federal.

Significa dizer que o problema prático apontado como fundamento para a afirmação constitucional da competência federal nos casos de crimes cometidos a bordo de aeronaves não se encontraria totalmente resolvido por essa opção do constituinte.

Esse problema de índole prática, em verdade, encontra-se solucionado de modo adequado por disposições infraconstitucionais, constantes dos artigos 89 e 90 do Código de Processo Penal, referentes, respectivamente, a crimes cometidos a bordo de embarcações e aeronaves. Essas disposições normativas, integrantes da redação original da lei adjetiva penal, encontravam-se em vigor por ocasião da promulgação da Carta Política de 1988.

Em quarto lugar, é possível observar que a mencionada regra constitucional de fixação da competência apresenta raízes históricas, examinadas de modo detido em abrangente estudo realizado pelo Juiz Federal Marcus Vinícius Figueiredo de Oliveira Costa, quando do julgamento da ação penal nº 2013.50.01.012299-2, do qual se destaca a passagem assim redigida:

“Uma rápida incursão pelos textos das constituições republicanas brasileiras permite entrever duas explicações para a norma inculpada no artigo 109, IX da Constituição atual, todas as duas sendo melhores que a tese da 'indefinição territorial'.

A regra instituidora da competência da Justiça Federal para processar e julgar crimes cometidos a bordo de navios e aeronaves surge pela primeira vez na constituição de 1946, em seu artigo 105, §3º, 'f', com o seguinte texto:

Art. 105 Os Juízes Federais serão nomeados pelo Presidente da República dentre cinco cidadãos indicados na forma da lei pelo Supremo Tribunal Federal.

(...)

§3.º Aos Juízes Federais compete processar e julgar em primeira instância:

(...)

f) os crimes que constituem objeto de tratado ou de convenção internacional e os praticados a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar.

Contudo, tal parágrafo 3.º não constava da redação original da



Conselho Nacional do Ministério Público

Constituição de 1946, tendo sido acrescentado pelo Ato Institucional n.º 2/65. Vejamos a seguinte análise feita acerca do contexto político e social daquele momento de ressurgimento da Justiça Federal de primeira instância:

(...) Não soa inteiramente implausível uma primeira tese: os crimes cometidos a bordo de navios e aeronaves guardavam maiores chances de ser politicamente sensíveis – terrorismo, contrabando de armas para a guerrilha, sequestro de aviões etc. - e, quando não pudessem ser formalmente enquadrados como crimes políticos ou atos atentatórios à segurança nacional, permaneceriam submetidos a conhecimento, processo e julgamento por juízes federais nomeados diretamente pelo Presidente da República (conforme redação dada ao artigo 105 da Constituição de 1946 pelo AI-2).

(...)

Assim, uma segunda tese merece atenção. Ela deita suas raízes num passado mais distante, para buscá-las na primeira Carta Republicana. Antes mesmo que houvesse aeronaves, jazia latente e implícita uma concepção da Justiça Federal que, por sua tradição histórica, habilita-a especialmente a julgar crimes cometidos a bordo delas.

Em 1891, os juízes federais já eram ditos competentes para processar e julgar 'as questões de direito marítimo e navegação assim no oceano como nos rios e lagos do País', em redação mantida pela Emenda Constitucional de 03 de setembro de 1926 mas que, doze anos depois, passaria a integrar a Constituição de 1934 nos seguintes termos: 'as questões de Direito marítimo e navegação no oceano ou nos rios e lagos do País, e de navegação aérea'.

Como já visto acima, a Justiça Federal deixaria de existir durante o Estado Novo. O período do pós-guerra conheceria o Tribunal Federal de Recursos, a competência dos juízes federais seria reinstituída apenas em 1965, pelo Ato Institucional n.º 2, agora novamente habilitados para processar e julgar 'as questões de direito marítimo e de navegação, inclusive a aérea'.

Por outro lado, todas as Constituições anteriores a 1965 previam que os juízes federais deveriam julgar as causas fundadas em tratados internacionais firmados pelo Estado brasileiro. Apenas naquele ano de 1965, nota-se uma clara especialização entre as causas cíveis e criminais: ao lado da atribuição de competência aos juízes federais para julgar 'as questões de direito marítimo e de navegação, inclusive a aérea' e 'as causas fundadas em tratado ou em contrato da União com Estado estrangeiro ou com organismo internacional', nasce-lhes a atribuição para processar 'os crimes que constituem objeto de tratado ou de



Conselho Nacional do Ministério Público

convenção internacional e os praticados a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar'.

Resulta evidente o paralelismo.

A missão constitucional, atribuída à Justiça Federal, de decidir as causas cujo fundamento normativo residisse em tratado internacional se desdobrou na competência para julgar 'as causas [cíveis] fundadas em tratado ou em contrato da União com Estado estrangeiro ou com organismo internacional', de um lado, e para julgar 'os crimes que constituem objeto de tratado ou de convenção internacional', de outro.

Quanto à missão constitucional de decidir as causas resultantes de fatos relacionados com a navegação (marítima, lacustre ou fluvial) ou com a aeronavegação, essa se desdobrou na competência para julgar 'as questões de direito marítimo e de navegação, inclusive a aérea', de um lado, e para julgar 'os crimes (...) praticados a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar', de outro.

A Constituição Federal de 1967 estabeleceu idênticas competências, mas o 'Pacote de Abril' traria uma definição mais limitativa das atribuições criminais dos juízes federais. Observe-se como ficou delimitada a competência da Justiça Federal de primeira instância após o advento da Emenda Constitucional n.º 7/77:

(...)

De plano, percebe-se que estes três incisos foram repetidos quase literalmente pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 109, incisos III, V e IX.”

Diante desse panorama, a atribuição de interpretação estrita ao dispositivo constitucional representa medida mais adequada, capaz de preservar o seu sentido e de conferir maior segurança jurídica à determinação da competência jurisdicional.

A orientação assim estabelecida tem prevalecido, igualmente, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, conforme se verifica, de modo exemplificativo, da leitura do julgado que foi assim ementado (grifei):

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. CRIME COMETIDO NO INTERIOR DE AERONAVE. ART. 109, INCISO IX, DA CARTA MAGNA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. 1. É da competência da Justiça Federal processar e julgar delitos cometidos a bordo de aeronaves, nos termos do inciso IX do art. 109 da Constituição Federal. Devendo-se ressaltar ser despiciendo se a aeronave encontra-se em solo ou sobrevoando. 2. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo Federal da 5ª Vara da Seção Judiciária do Estado de Mato Grosso do Sul, o suscitado. (STJ - CC 143.343/MS, Rel. Ministro JOEL ILAN PACIORNIK, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 23/11/2016, DJe 30/11/2016)



Conselho Nacional do Ministério Público

Assim, é possível concluir que a apuração de possíveis crimes cometidos a bordo de helicópteros deve, em regra, ser submetida à competência dos órgãos da Justiça Federal, por força do artigo 109, inciso IX, da CRFB, acima transcrito.

3. CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL PREVISTA NO INCISO IX DO ARTIGO 109 DA CRFB, EM CONFRONTO COM A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA MILITAR

As considerações apresentadas sob o tópico anterior permitem afirmar, como regra, a competência da Justiça Federal para processar e julgar ações penais deflagradas com o objetivo de apurar a possível prática de crimes praticados a bordo de helicópteros.

A conclusão assim referida se mostra largamente aplicável aos casos de possível prática de delitos a bordo dessa espécie de aeronave, em ações levadas a efeito pelas Polícias Civis.

Contudo, no que diz respeito à atuação de Polícias Militares, cumpre observar que a disposição constante do inciso IX do artigo 109 da CRFB expressamente ressalva a competência da Justiça Castrense.

Assim, se, em determinado caso concreto, a ação supostamente criminosa houver sido levada a efeito nas condições referidas no artigo 9º do Código Penal Militar, deverá ser reconhecida a competência da Justiça Militar, da União ou dos Estados, para processo e julgamento de eventual ação penal.

As elevadas taxas de letalidade das ações envolvendo ações policiais com o uso de helicópteros, no entanto, impõem o registro de que não se encontra submetida à Justiça Militar dos Estados a apuração de crimes dolosos contra a vida praticados por militares estaduais contra civis, na forma do §1º do artigo 9º do Código Penal Militar.

Nessa senda, a eventual prática de crimes dolosos contra a vida praticados por militares estaduais a bordo de helicópteros, em operações policiais, estará sujeita à competência do Tribunal do Júri, no âmbito da Justiça Federal.

4. CONSIDERAÇÕES ACERCA DA INTERAÇÃO ENTRE A REGRA DE COMPETÊNCIA DO ARTIGO 109, INCISO IX, DA CRFB, E AQUELA PREVISTA NO ARTIGO 70 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL

Uma vez assentada a competência da Justiça Federal para processar e julgar possíveis fatos criminosos praticados a bordo de helicópteros, em intervenções policiais, cumpre examinar a possível relevância das regras infraconstitucionais que disciplinam a competência em razão do lugar do crime para a análise aqui desenvolvida.

De modo particular, faz-se necessário observar a possível incidência dessas regras infraconstitucionais em casos em que a conduta seja levada



Conselho Nacional do Ministério Público

a efeito a bordo da aeronave, mas o resultado venha a ocorrer em local diverso.

Isso porque, na prática, os relatos de possíveis excessos em intervenções policiais qualificadas pela utilização de helicópteros, em mais de uma oportunidade, dão conta da efetivação de disparos contra pessoas localizadas em solo, resultando em lesões corporais ou em morte.

Ao estabelecer as regras de competência em razão do lugar da infração, o Código de Processo Penal assim dispõe:

Art. 70. A competência será, de regra, determinada pelo lugar em que se consumir a infração, ou, no caso de tentativa, pelo lugar em que for praticado o último ato de execução.

§ 1º Se, iniciada a execução no território nacional, a infração se consumir fora dele, a competência será determinada pelo lugar em que tiver sido praticado, no Brasil, o último ato de execução.

§ 2º Quando o último ato de execução for praticado fora do território nacional, será competente o juiz do lugar em que o crime, embora parcialmente, tenha produzido ou devia produzir seu resultado.

Em uma primeira aproximação, seria possível cogitar se a regra de competência assim enunciada autorizaria a conclusão de que, ocorrido o resultado no solo, fora da aeronave, estaria afastada a hipótese constitucional de competência da Justiça Federal do artigo 109, inciso IX, da CRFB.

A despeito da aparente linearidade desse raciocínio, considera-se que a prefigurada conclusão não encontra amparo em uma adequada interpretação dos dispositivos mencionados.

Isso porque, em primeiro lugar, parece evidente que as regras constitucionais de competência devem prevalecer sobre as normas que disciplinam a matéria em sede infraconstitucional. De modo ainda mais amplo, a interpretação da carta política não pode ser desenvolvida de modo irrestrito a partir de definições hauridas da legislação.

Nesse sentido, em segundo lugar, registra-se que, sob uma visão estrutural, a determinação da competência material da Justiça Federal se situa em momento anterior à determinação da competência em razão do local do delito. Assim, a aplicação da regra contida no artigo 70 do CPP deverá ser desenvolvida já após a fixação da competência da Justiça Federal, e será relevante, inclusive, para a determinação do órgão dessa justiça a que caberá o processo e julgamento da causa.

Por fim, em terceiro lugar, ainda que se admita que o intérprete se valha do regramento infraconstitucional para a determinação do sentido de determinados signos constitucionais, cumpre observar que o artigo 70 do Código de Processo Penal não contém disposição ampla relativa ao local



Conselho Nacional do Ministério Público

do crime, limitando-se a apontar regra de competência em razão do local de sua consumação.

A legislação pátria possui previsão normativa especificamente orientada para a determinação do local da prática do crime no artigo 6º do Código Penal, que consagrou a denominada teoria da ubiquidade:

Art. 6º - Considera-se praticado o crime no lugar em que ocorreu a ação ou omissão, no todo ou em parte, bem como onde se produziu ou deveria produzir-se o resultado.

A leitura do dispositivo permite verificar que, em nosso direito positivo, o local do crime apresenta definição elástica, compreendendo igualmente a localidade onde ocorreu a ação ou omissão, bem como aquela onde se produziu ou deveria se produzir o resultado.

Nesse sentido, efetuados disparos no interior de aeronave, no curso de operação policial, deve-se ter como praticado o crime a bordo do veículo, ainda que eventual resultado venha a ocorrer em local distinto.

Diante das considerações assim desenvolvidas, portanto, constata-se que a regra de determinação da competência contida no artigo 70 do Código de Processo Penal não afasta a competência da Justiça Federal para processar e julgar crimes cometidos a bordo de aeronaves, ainda que o resultado venha a se produzir fora do veículo.

A determinação da competência em razão do local do crime, nesses casos, deverá ser realizada em momento posterior à fixação da competência da Justiça Federal.

5. CONCLUSÃO

Diante das considerações acima desenvolvidas, a 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal orienta os Procuradores da República ocupantes dos cargos de controle externo da atividade policial a adotarem, respeitada a independência funcional, diante de notícias de possíveis práticas de crimes a bordo de helicópteros na execução de ações policiais, as providências necessárias à instauração de procedimentos para apuração dos delitos no âmbito da Justiça Federal. (destaquei)

É a nota.

Brasília, 11 de junho de 2019.

Em síntese, infere-se da supratranscrita Nota Técnica que, nela, **a 7ª CCR/MPF defende ser da Justiça Federal a competência para processar e julgar ações penais deflagradas com o objetivo de apurar possíveis crimes cometidos a bordo de helicópteros públicos, ainda que o resultado venha a ocorrer fora da aeronave, em ações levadas a efeito por policiais civis e**



Conselho Nacional do Ministério Público

militares, no exercício de suas funções. Adverte, todavia, que especificamente em relação à atuação dos policiais militares, a competência será do Tribunal do Júri Federal.

Para chegar a essa conclusão, a 7ª CCR/MPF argumenta, em síntese, que a determinação da competência material da Justiça Federal, prevista no art. 109, IX, da Constituição Federal, se situa em momento anterior à regra de competência em razão do local da consumação do delito, prevista no art. 70 do Código de Processo Penal, devendo, portanto, esta última ser afastada em relação aos ilícitos penais alhures.

Impende ressaltar, no entanto, que **a Nota Técnica em questão não se limita a expor essa linha de raciocínio.**

Com efeito, da simples leitura do ato questionado é possível inferir que a 7ª CCR/MPF, expressa e claramente, **“orienta os Procuradores da República ocupantes dos cargos de controle externo da atividade policial a adotarem, respeitada a independência funcional, diante de notícias de possíveis práticas de crimes a bordo de helicópteros na execução de ações policiais, as providências necessárias à instauração de procedimentos para apuração dos delitos no âmbito da Justiça Federal”**.

Nessas condições, impõe-se advertir, desde logo, que, ao contrário do sustentado pela 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, o conteúdo da Nota Técnica nº 12/2019 não se limita a enunciar discussão teórico-metodológica relativa a tema de teor constitucional (competência da Justiça Federal), sem efeito vinculante à atuação dos membros do Ministério Público Federal.

Vale dizer, muito embora o órgão ministerial reclamado detenha atribuição para “encaminhar informações técnico-jurídicas aos órgãos institucionais que atuem em seu setor” (art. 62, III, da LC nº 75/93), essa certamente não é a hipótese dos autos.

De outra parte, também não se revela bastante, por si só, a alegação da 7ª CCR/MPF no sentido de que a edição do ato questionado decorre da função de orientação que lhe foi conferida tanto pelo art. 7º, II, da Resolução nº



Conselho Nacional do Ministério Público

20/1996¹, como pelo art. 2º, IX, da Resolução nº 166/2006², ambas do Conselho Superior do Ministério Público Federal.

Eis o teor dos dispositivos normativos alhures mencionados, dos quais me valho para prosseguir em meu raciocínio:

Art. 7º Para o desempenho de suas atribuições as Câmaras:

(...)

II - **expedir orientações**, sem caráter vinculante, **com vistas a manter a uniformidade do exercício funcional**;

Art. 2º Compete à 7ª Câmara de Coordenação e Revisão:

(...)

IX – **expedir orientações** para **coordenar o exercício funcional na sua área de atuação**, observado o princípio da independência funcional;

Note-se que a função orientativa conferida, pelo Conselho Superior do MPF, à 7ª CCR encontra-se estritamente vinculada e limitada às atribuições de coordenação e integração do exercício funcional dos membros oficiantes no controle externo da atividade policial. Vale dizer, a 7ª CCR/MPF poderá expedir orientações com vistas a coordenar e/ou manter uniformidade do exercício funcional dos membros do MPF.

Com efeito, a atribuição para expedir orientações conferida à 7ª CCR/MPF se presta ao aprimoramento das atividades ministeriais levadas a efeito pelos membros ocupantes dos cargos de controle externo da atividade policial, mas não para ampliar as atribuições constitucionais e legais que lhe foram conferidas.

Destarte, não compete ao órgão ministerial reclamado atuar como legislador positivo, ou seja, não pode a 7ª CCR/MPF, no uso de sua função orientativa do exercício funcional, inovar juridicamente, criando ou ampliando as atribuições dos membros do Ministério Público Federal.

Aliás, nem poderia ser diferente, pois, por uma opção do legislador,

¹ Estabelece normas relativas à organização e funcionamento das Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal

² Dispõe sobre o Regimento Interno da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal



Conselho Nacional do Ministério Público

que assim estabeleceu no art. 58 da LC 75/93, as Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal são os órgãos setoriais de coordenação, de integração e de revisão do exercício funcional na instituição.

Sobre as atribuições conferidas pela Lei Orgânica do MPU às Câmaras de Coordenação e Revisão, ALEXANDRE AMARAL GAVRONSKI e ANDREY BORGES DE MENDONÇA, ensinam que:

“Além da atuação na Revisão, as Câmaras possuem importante função de integração e coordenação. As Câmaras, historicamente, têm dado maior importância para a função de revisão, por diversos fatores. Porém, nos últimos anos tem se buscado dar a devida importância para as funções de integração e coordenação.

Segundo lembra a Procuradora Regional Monica Nicida Garcia, a integração visa tornar íntegro o conjunto de Procuradores e a coordenação busca estabelecer metas e diretrizes” (Manual do Procurador da República. Salvador: Editora Juspodivm, 2015, p. 102).

Ainda que assim não fosse, no âmbito do Ministério Público Federal, compete ao Conselho Superior, enquanto órgão máximo de deliberação e normatização do MPF, elaborar e aprovar normas sobre as atribuições dos membros do *Parquet* federal.

Nesse sentido, eis o teor do art. 57, I, “c”, da LC n. 75/93:

“Art. 57. Compete ao Conselho Superior do Ministério Público Federal:
I - exercer o poder normativo no âmbito do Ministério Público Federal, observados os princípios desta Lei Complementar, especialmente para elaborar e aprovar:

(...)

c) as normas sobre as designações para os diferentes cargos do Ministério Público Federal;

Nessas condições, a iniciativa da 7ª CCR/MPF em editar ato tendente a ampliar as atribuições dos Procuradores da República oficiantes no controle externo da atividade policial, notadamente em relação a fatos cuja



Conselho Nacional do Ministério Público

apuração não se insere no plexo ordinário de atribuições do Ministério Público Federal, mas sim dos Ministérios Públicos estaduais, afigura-se ilegítima por inobservância à autonomia do *Parquet* estadual e à independência funcional de seus membros.

Conforme cediço, a rigor, cabe aos Ministérios Públicos estaduais, a atribuição legal para o exercício do controle externo, ordinário e extraordinário³, da atividade das polícias estaduais (militar e civil), de modo que, ao Ministério Público Federal, cabe apenas o controle externo da atividade das polícias federais (polícia federal e polícia rodoviária federal).

Nesse sentido, eis o teor do art. 38, IV, da LC 75/93:

Art. 38. São funções institucionais do Ministério Público Federal as previstas nos Capítulos I, II, III e IV do Título I, incumbindo-lhe, especialmente:

(...)

IV - exercer o controle externo da atividade das **polícias federais**, na forma do art. 9º; (destaquei)

A razão dessa separação de atribuições entre os Ministérios Públicos federal e estaduais é a mesma razão da separação de competências entre a União e os demais entes federados, qual seja, o equilíbrio do princípio federativo, eleito expressamente como cláusula pétrea no Brasil (CF, art. 60, §4º)⁴.

Sobre o tema, o ilustre doutrinador EMERSON GARCIA ensina que

³ A doutrina aponta dois tipos de controle externo da atividade policial observados na prática: o ordinário e o extraordinário. O controle externo ordinário da atividade policial estaria relacionado ao controle ministerial corriqueiro, tanto na verificação do trâmite dos inquéritos policiais e, logo, no cumprimento de diligências requisitadas, quanto na realização de visitas regulares às Delegacias de Polícia e organismos policiais, a fim de constatar a adequação dos procedimentos policiais e da custódia dos presos. Já o controle externo extraordinário da atividade policial se verificaria diante da suposta prática de ato ilícito por parte de autoridade policial no exercício de suas funções.

No caso dos autos, a controvérsia refere-se mais especificamente ao controle externo *extraordinário* da atividade policial, tendo em vista que a orientação veiculada no ato questionado diz respeito à atribuição ministerial para a apuração de crimes eventualmente perpetrados por policiais civis e militares, no exercício de suas funções.

⁴ § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;



Conselho Nacional do Ministério Público

“a Constituição da República, na senda da forma federativa de Estado adotada no Brasil, subdividiu o Ministério Público nos ramos da União e dos Estados”, de sorte que, “a autonomia verificada entre os distintos entes da Federação se projetará nos respectivos Ministérios Públicos”⁵.

Não por acaso, a Constituição da República, buscando circundar o Ministério Público de diversas garantias e prerrogativas, todas imprescindíveis ao exercício independente de suas relevantes funções, expressamente assegurou-lhe autonomia funcional (art. 127, §2º), como também consagrou a independência funcional de seus membros como princípio institucional (art. 127, §1º), a fim de evitar que fatores exógenos, **estranhos ou não à Instituição Ministerial**, influam no desempenho de seu *mínus*⁶.

Nessa ordem de ideais, assim como a União não pode imiscuir-se na competência dos estados e municípios, não pode o Ministério Público Federal imiscuir-se na atribuição dos Ministérios Públicos estaduais.

Não por outra razão, a Lei Orgânica do Ministério Público da União, em seu art. 3º, “a”, expressamente estabelece que o MPU exercerá o controle externo da atividade policial observando-se “o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei”.

Por essas razões, entrevejo, na hipótese dos autos, a existência de flagrante ameaça à autonomia funcional do Ministério Público reclamante, e demais Ministérios Públicos estaduais, bem assim à independência funcional de seus respectivos membros, notadamente no que tange à atribuição legal conferida a essas unidades ministeriais para o exercício do controle externo, ordinário e extraordinário, da atividade das polícias civis e militares.

Refiro-me apenas à existência de ameaça, pois não se tem notícia nos autos da deflagração de eventuais procedimentos apuratórios nos termos orientados pelo ato questionado, mesmo porque esse foi um dos comandos da

⁵ GARCIA, EMERSON. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2015. p.159

⁶ Op. cit., p.145.



Conselho Nacional do Ministério Público

decisão liminar proferida por este Conselheiro Relator signatário, de sorte que não há falar em violação, propriamente dita, à autonomia funcional do Ministério Público reclamante, mas tão somente, repise-se, ameaça à tal garantia institucional.

De outro giro, rememoro que, em casos semelhantes, ou seja, que versavam sobre atuação invasiva de um ramo do Ministério Público sobre outro, este Conselho Nacional decidiu no sentido de nos casos em que a matéria em discussão é notoriamente de atribuição de um dos ramos do Ministério Público, deve o CNMP intervir para o fim de assegurar a autonomia do Ministério Público evidentemente competente para o caso⁷.

A propósito, nesse mesmo sentido decidiu o colendo Supremo Tribunal Federal, nos autos do Mandado de Segurança nº 28.408.

Considerando-se a relevância, transcrevo, por oportuno, trecho do voto condutor do acórdão proferido nos autos do referido precedente:

“[...] não pode o Impetrante, a pretexto de exercer sua independência funcional, formular requerimentos que tolhem prerrogativas igualmente garantidas, pela Constituição da República, ou pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, aos demais órgãos e membros do Ministério Público que atuam em segunda instância.

Além disso, não procede o argumento de que o Conselho Nacional do Ministério Público não teria competência para determinar ao Impetrante que se abstinhasse de formular tais requerimentos.

Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público zelar pela autonomia funcional do Ministério Público, conforme dispõe o inc. I do § 2º do art. 130-A da Constituição da República.

[...]

No caso dos autos, o Conselho Nacional do Ministério Público buscou garantir a independência funcional dos representantes do Ministério Público que atuam em segunda instância, e agiu, portanto, nos limites da competência que lhe foi conferida pelo art. 130-A, inc. I, § 2º, da Constituição da República.”

⁷ Pedido de Providências n.º 1.00717/2016-53 e RPAMP n.º 1.00348/2019-79.



Conselho Nacional do Ministério Público

Por fim, afastado a incidência do Enunciado CNMP nº 6⁸ no presente caso, tendo em vista que a Nota Técnica sob exame não foi proferida no exercício de atividade finalística do Ministério Público, mas no exercício de típica atividade administrativa, consoante se depreende do próprio preâmbulo do ato questionado, a saber:

“A 7a Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, **no exercício da sua função de Coordenação das atividades de controle externo da atividade policial no âmbito do Ministério Público Federal**, na forma do artigo 62, incisos I e III, da Lei Complementar nº 75/93, elabora a presente Nota Técnica acerca da competência jurisdicional para processo e julgamento de eventuais crimes praticados por agentes policiais em operações a bordo de helicópteros.”

Em reforço às conclusões acima lançadas, sobreveio aos autos nova manifestação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro dando conta de que, no curso da presente Reclamação, uma agremiação política promoveu, perante o Supremo Tribunal Federal, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº 635) sobre a temática de operações policiais no âmbito da política de segurança pública, ação que, por abrangente, terminou por alcançar o objeto do presente procedimento, resolvendo a questão de modo convergente com a pretensão formulada pelo *Parquet* fluminense.

Inferre-se das informações prestados pelo MPRJ que, em decisão monocrática referendada pelo Plenário do STF, o Excelentíssimo Ministro EDSON FACHIN, deferiu a medida cautelar para “para dar interpretação conforme ao art. 2º do Decreto 27.795, de 2001, a fim restringir a utilização de helicópteros nas operações policiais apenas nos casos de observância da estrita necessidade, comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado”.

⁸ Os atos relativos à atividade-fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Os atos praticados em sede de inquérito civil público, procedimento preparatório ou procedimento administrativo investigatório dizem respeito à atividade finalística, não podendo ser revistos ou desconstituídos pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pois, embora possuam natureza administrativa, não se confundem com aqueles referidos no art. 130-A, § 2º, inciso II, CF, os quais se referem à gestão administrativa e financeira da Instituição.



Conselho Nacional do Ministério Público

Dentre as diversas providências determinadas, determinou que, “no caso de realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados 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 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 [...]” Além disso, determinou que “sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuída ao órgão do Ministério Público competente”, no caso, o MPRJ, tendo em vista ser o Parquet ao qual a própria decisão impõe a comunicação de operações policiais dessa natureza.

Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal, ainda que indiretamente, confirmou a interpretação constitucional a respeito do órgão do Ministério Público encarregado do controle externo das atividades da polícia estadual, bem como da persecução penal concernente a delitos porventura resultantes de operações dessas forças de segurança pública, confiando o conhecimento desse tipo de matéria aos ramos estaduais do Ministério Público.

Assim, por qualquer ângulo que se analise a questão, resta comprovada a necessidade de anulação do ato administrativo questionado, especialmente porque detentor de conteúdo que ameaça à autonomia funcional dos Ministérios Públicos dos Estados, a exemplo do *Parquet* reclamante.

3. Da conclusão

Ante o exposto, voto no sentido de rejeitar a preliminar de inadequação da via eleita e, no mérito, julgar procedente a presente Reclamação para Preservação da Autonomia do Ministério Público, para



Conselho Nacional do Ministério Público

confirmar a liminar e declarar a nulidade da Nota Técnica nº 12/2019, expedida pela 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, cessando, ainda, qualquer investigação eventualmente deflagrada no âmbito do MPF que tenha coincidência de objeto com a atuação finalística dos Ministérios Públicos estaduais no controle externo da atividade das polícias civil e militar.

É como voto, eminentes Conselheiros.

Brasília-DF, 14 de setembro de 2021.

assinado digitalmente

LUCIANO NUNES MAIA FREIRE

Conselheiro Nacional Relator