



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

PGR-00490877/2019

**Nota Técnica Conjunta nº 3/2019/PFDC/7ªCCR/MPF, 23 de outubro de 2019**

Assunto: Projeto de Lei nº 4.535, de 2016, que dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional de Homicidas de Policiais. Inconstitucionalidade. Ofensa ao princípios da igualdade e da proporcionalidade.

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES E SENHORAS PARLAMENTARES DO  
CONGRESSO NACIONAL

I – INTRODUÇÃO

A Câmara de Deputados aprovou, nas Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e de Constituição e Justiça, o PL 4.535, de 2016, do seguinte teor:

Art. 1º Esta Lei cria o Cadastro Nacional de Homicidas de Policiais.

Art. 2º Fica instituído o Cadastro Nacional de Homicidas de Policiais, reunindo informações relativas a condenados pelo crime de homicídio praticado contra policiais, no exercício da função ou em razão dela.

Art. 3º O Cadastro Nacional de Homicidas de policiais será mantido pelo Poder Executivo e operado em convênio celebrado com as unidades da Federação para acesso e alimentação pelos seus órgãos de segurança pública, Ministério Público e Poder Judiciário.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

O cerne da proposição é, portanto, a criação de um cadastro nacional específico para listar os “condenados pelo crime de homicídio praticado contra policiais”. A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – PFDC e a 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF entendem que a instituição desse cadastro apresenta vícios de



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

inconstitucionalidade, além de ser inadequada como medida de política pública em segurança pública, conforme se passa a expor.

## II – A VITIMIZAÇÃO DE POLICIAIS E O CONTEXTO DE VIOLÊNCIA

O Brasil assiste ano após ano a um espantoso volume de violência letal intencional (homicídios, lesões corporais seguidas de morte, latrocínios e morte decorrentes de intervenções policiais), tendo assumido o lugar de Estado no qual mais se mata no mundo.

Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2019, houve 57 mil mortes violentas intencionais no Brasil em 2018. Uma taxa de 27,5 por 100 mil habitantes. Em alguns Estados da federação, a taxa supera 50 mortes por 100 mil habitantes/ano.

Parte importante dessas mortes foi cometida pelas forças do Estado, especificamente, segundo o mesmo Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 6.220 em 2018, sendo o número superior ao de vítimas de latrocínio ou de lesão corporal seguida de morte. Essa letalidade aumentou 19,6 % em apenas 1 ano.

A outra face do trágico cenário é a vitimização de policiais: 343 profissionais perderam sua vida no mesmo ano, ainda que majoritariamente fora de serviço. Felizmente, houve uma redução de 8% em relação a 2017, mas, ainda assim, o número é elevado. Importante notar que apenas 25% dessas mortes ocorre em atividade policial, ou seja, 87 casos. Entre as mortes fora de serviço, embora os dados disponíveis não permitam mensurar com exatidão, estão aquelas decorrentes de atuação na segurança privada, policiais que reagiram a uma ofensa criminal contra terceiros, e casos não diretamente relacionados com atuação em segurança ou com a condição de policial, como, por exemplo, latrocínios. Ou seja, os profissionais de segurança não morrem apenas em confrontos ocorridos no exercício da função, mas sobretudo fora dela, ainda que em situações associadas à condição de policial.



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

Mesmo considerando que a morte dos profissionais de segurança seja elevada, há outros fatores que afetam mais diretamente as suas condições de vida e de trabalho. Também segundo o Anuário 2019, em 2018 houve 104 casos de suicídio de policiais. Esse número supera em 20% aquele de profissionais mortos em atividade. Ou seja, morrem mais policiais por suicídio do que por violência no exercício da atividade policial. No Rio de Janeiro, por exemplo, a cada dia 3 PMs são diagnosticados com transtornos mentais e afastados do serviço<sup>1</sup>. Em São Paulo, são pelo menos 2 por dia<sup>2</sup>.

De resto, outras questões sérias afetam o cotidiano do policial. A principal delas é o excesso de normas de disciplina desproporcionais, muitas herdadas do regime autoritário e que não tratam esse profissional, sobretudo as praças militares, como trabalhador titular de direitos. Trata-se de jornadas de trabalho mal dimensionadas ou excessivas, falta de materiais de proteção individual e violação de direitos humanos nas atividades de formação e treinamento.

Por outro lado, as mortes violentas de policiais por criminosos e de civis pelo Estado se conectam numa espiral de violência recíproca, na qual a vida, em qualquer hipótese, cada vez vale menos. As mortes não ocorrem apenas em confrontos, ou seja, não são danos de uma “guerra” ou “conflito interno” ou “guerra contra o crime”. Elas resultam de fatos associados entre si, na medida em que decorrem, em boa parte, de uma política de execuções sumárias praticadas pelo Estado, a qual retroalimenta a violência homicida de criminosos quando se encontram diante de um policial em situação de vulnerabilidade. Os policiais, por sua vez, também se sentem vulneráveis diante da ofensividade dos criminosos e, diante da ausência de outras políticas mais consistentes, aderem ao plano de matar suspeitos indiscriminadamente. Há, pois, um processo de retaliações recíprocas entre forças policiais e criminosas, que afasta cada vez mais o sistema de justiça da segurança pública, como se ambos fossem estanques e não intrinsecamente vinculados.

1 <https://exame.abril.com.br/brasil/pms-sofrem-com-suicidios-e-transtornos-mentais-sem-apoio-da-corporacao/>

2 Vide <https://www.gazetasp.com.br/estado/47579-dois-pms-sao-afastados-por-dia-por-problema-psi-quiatrico-em-sp>.



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

De qualquer modo, é relevante assinalar que, para cada policial morto, o Estado faz 18 vítimas letais. E, se considerados apenas os policiais mortos em serviço, a razão é de 71 vítimas civis para cada policial.

### III – A INCONSTITUCIONALIDADE DA PROPOSTA

Para Kant, uma Constituição, para ser definida como republicana, tem que atender aos seguintes requisitos: ter como princípio a liberdade de todos os seus membros, a sujeição de todos a uma legislação comum e que o princípio da isonomia prepondere entre todos os seus cidadãos<sup>3</sup>.

Tais ideias força persistem na atualidade. Cármen Lúcia aponta como princípios constitucionais inerentes à República Democrática brasileira a dignidade da pessoa humana, a igualdade dos indivíduos, a moralidade e a responsabilidade públicas<sup>4</sup>.

Em relação ao princípio da igualdade, o qual ora se aciona para a análise da discussão proposta, afirma peremptoriamente: “a ruptura ou transgressão ao princípio constitucional da igualdade inviabiliza a forma republicana de governo”<sup>5</sup>.

Geraldo Ataliba<sup>6</sup> reforça tal compreensão:

“Não teria sentido que os cidadãos se reunissem em *república*, erigissem um Estado, outorgassem a si mesmos uma Constituição em termos republicanos, para consagrar instituições que tolerassem ou permitissem – seja de modo direto, seja indireto – a violação da igualdade fundamental, que foi o próprio postulado básico, condicional da ereção do regime. Que dessem ao Estado – que criaram em rigorosa isonomia cidadã – poderes para serem usados criando privilégios, engendrando desigualdades, favorecendo grupos ou pessoas, ou atuando em detrimento de quem quer que seja. A *res publica* é de todos e para todos. Os poderes que de todos recebe devem traduzir-se em benefícios e encargos iguais para todos os cidadãos. De nada valeria a legalidade se não fosse marcada pela igualdade.”

3 KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa: Edições 70, 1988, p. 128.

4 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e 'res publica' no Brasil*. In “Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba 2. Direito Administrativo e Constitucional”. Org. Celso Antônio Bandeira de Mello. São Paulo: Malheiros Editores, 1997, p. 249.

5 *Id*, p. 253.

6 ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2ª ed. 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 160.



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

É quase que intuitiva a inconstitucionalidade da proposta de instituição de um cadastro específico voltado apenas para homicidas de policiais, dada a sua evidente desconformidade com o postulado da igualdade.

Não se recusa, por certo, a possibilidade de a lei, vez ou outra, conferir tratamentos distintos para algumas pessoas ou grupos, desde que a discriminação seja um imperativo da própria Constituição. É o que ocorre, por exemplo, com as ações afirmativas.

No caso do PL em comento, o que se propõe é a criação e divulgação de uma relação específica de condenados por crimes que resultaram na morte de policiais. Ou seja, figurarão num “rol especial”, à margem do sistema de registro aplicável aos autores de todos os delitos, o INFOSEG.

Essa distinção, para ser válida constitucionalmente, deveria estar lastreada em algum critério adequado que justificasse o tratamento diferenciado.

Ocorre que, em que pese a extrema seriedade de crimes de homicídio que atingem policiais, não se identifica a razão que justificaria eleger esse único crime como “merecedor” de um rol especial de condenados. Antes de tudo, porque não se trata de um crime mais grave do que outros homicídios qualificados, dentre os quais se pode considerar tipificado (CP, artigo 121, § 2º, VII). Segundo, porque nem mesmo é possível afirmar que o homicídio qualificado é o crime mais grave no ordenamento jurídico, diante de outras condutas reputadas crimes internacionais, tais como os crimes contra a humanidade, o genocídio e o desaparecimento forçado de pessoas (Estatuto de Roma), bem como outras figuras previstas na Constituição: tortura, terrorismo e a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (artigo 5º, incisos XLIII e XLIV).

Nota-se, pois, a adoção de um elemento arbitrário no PL, o qual destaca apenas um delito específico dentre vários outros de igual perfil e mesmo diante de outros ainda mais graves.



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

Mas a mais grave ofensa ao princípio da igualdade está na condição da vítima, um servidor público.

Como se sabe, os direitos fundamentais são fontes de restrição da atividade estatal. Em sua origem histórica, foram instituídos constitucionalmente para delimitar o poder estatal em face de liberdades públicas dos cidadãos. A instituição de um rol de culpados por crimes contra o Estado vai em sentido contrário ao dessa proteção. No Estado Democrático de Direito, não cabe ao Poder Público enfraquecer mecanismos de proteção da sociedade ou dos cidadãos, mas sim fortificá-los. O inconstitucional situa-se na proteção insuficiente.

Não se desconsidera que as famílias dos policiais que foram vítimas de homicídio têm direito à persecução penal, por parte do Estado, de todos os responsáveis pelo fato criminoso, com a devida diligência investigativa e a cabal promoção da ação penal e da justiça. Entretanto, esse direito não é mais qualificado do que a igual pretensão de todas as vítimas de homicídios no País, que ultrapassam o quantitativo de 57 mil anuais. E tampouco é mais proeminente do que o direito das mais de 6 mil famílias de vítimas da própria violência do Estado.

O PL 4535, nessa perspectiva, também desafia o princípio da proporcionalidade, essencial para o controle da constitucionalidade dos atos legislativos que interferem com direitos fundamentais. O objetivo desse princípio é garantir que os atos estatais, legislativos ou administrativos, sejam adequados aos fins que perseguem, compatíveis com o regime dos direitos fundamentais e não sejam arbitrários. Como refere Luís Virgílio Afonso da Silva: “O objetivo da aplicação da regra da proporcionalidade, como o próprio nome indica, é fazer com que nenhuma restrição a direitos fundamentais tome dimensões desproporcionais. É, para usar uma expressão consagrada, uma *restrição às restrições*.”<sup>7</sup>

7 O Proporcional e o Razoável. *Revista dos Tribunais* 798, Ano 91, Abril de 200, p.24.





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

No Brasil, há diversas decisões do Supremo Tribunal Federal na aferição da constitucionalidade de leis com base na proporcionalidade e na razoabilidade<sup>8</sup>, valendo citar: Habeas Corpus 109.277 (limite da atividade legislativa à luz da insignificância penal), Ações Diretas de Inconstitucionalidade 173 (limitações à transferência de domicílio fiscal de contribuinte com débitos), 855 (obrigação do fornecedor de pesar botijões de gás à vista do consumidor), 1.076 (vedação ao financiamento privado de campanhas eleitorais), 1.158 (concessão de gratificação de férias para servidores aposentados), 1.922 (exigência de depósito judicial para recurso administrativo tributário), 2.019 (concessão de benefício assistencial para vítimas de estupro que concluem a gravidez), 4.467 (obrigatoriedade de portar o título de eleitor em conjunto com a identidade para votar) e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 54 (aborto de fetos anencefálicos), dentre muitas outras.

O PL já esbarra, de início, no subprincípio da adequação do meio adotado em relação à finalidade pretendida. Não se identifica, minimamente, qual contribuição um “Cadastro Nacional de Homicidas de Policiais, reunindo informações relativas a condenados pelo crime de homicídio praticado contra policiais, no exercício da função ou em razão dela”, pode conferir para a redução desses eventos. Nem mesmo hipoteticamente é possível considerar que a criação de tal rol possa trazer benefícios para a prevenção de novas mortes. Mesmo porque o referido cadastro sequer apresenta coerência quanto aos dados que serão compilados, na medida em que não distingue (i) condenados em primeiro grau, segundo grau e com trânsito em julgado; (ii) condenados por crimes dolosos e culposos; (iii) se a vítima foi morta em serviço ou fora dele e (iv) qual a circunstância da morte.

As causas da violência contra policiais, como ressaltado de início, têm raízes mais profundas e se relacionam com a própria política de enfrentamento à criminalidade. Instituir novas formas de repressão baseadas na definição de inimigos da polícia serviria mais para alimentar o processo de violência do que para inibi-lo.

---

8 Associado ao princípio da proporcionalidade, a doutrina e a jurisprudência fazem referência também ao princípio da razoabilidade, de inspiração norte-americana, com base no devido processo legal substantivo.



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

A instituição da medida proposta tende ainda a revelar um efeito adverso que reforça sua inadequação. O cadastro não apenas estigmatiza o condenado, mas o fragiliza em face de outros agentes públicos (como os agentes penitenciários e demais policiais) e faz com que possa ser vítima de perseguição. A situação calamitosa do sistema carcerário brasileiro, reconhecida pelo STF na ADPF 347/DF, demonstra que o Estado não consegue assegurar condições mínimas de segurança aos detentos. Assim, a busca radical e desproporcional pela segurança dos agentes do Estado tem a potencialidade de comprometer a segurança daqueles que estão sob a custódia do mesmo Estado.

Mas não é só. Assumindo hipoteticamente que o PL ultrapassa o óbice da adequação, é preciso avaliar se ele é necessário. O critério da necessidade define que o ato estatal deve produzir a mínima ingerência possível em outros direitos ou interesses jurídicos, dentre as opções disponíveis para alcançar o fim proposto. Como aponta Virgílio Afonso da Silva<sup>9</sup>, “um ato estatal que limita um direito fundamental é somente necessário caso a realização do objetivo perseguido não possa ser promovido, com a mesma intensidade, por meio de outro ato que limite, em menor medida, o direito fundamental atingido”.

No caso do PL sob exame, é evidente que o cadastro afeta direitos fundamentais do acusado/condenado e, por via indireta, de familiares. De resto, poderá afetar o direito à reabilitação (CP, artigo 93) e ao esquecimento, o que fica mais potencializado diante da ausência de prazo para determinada pessoa figurar no referido rol e pelo fato de a inclusão poder dar-se, aparentemente, apenas com a condenação de primeiro grau.

Trata-se, portanto, de uma constrição a direitos fundamentais que não se justifica, em razão de outras medidas estarem disponíveis para o propósito perseguido. O INFOSEG possui informação suficiente para que sejam gerados, pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, quando necessário, relatórios específicos sobre autores de quaisquer

---

9 Op. cit., p. 38





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

crimes, sem trazer novas restrições a direitos fundamentais. Portanto, existindo opção menos lesiva para direitos fundamentais, é, também por esse motivo, desproporcional o PL.

Aliás, embora não se trata de matéria relativa a direitos fundamentais, é importante também frisar que a criação do novo Cadastro produzirá despesas e custos aos erários federal e estaduais, os quais poderiam ser evitados com o uso adequado do INFOSEG.

#### IV – CONCLUSÃO

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e a 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal reafirmam que o Estado brasileiro deve dedicar atenção ao tema da vitimização dos profissionais de segurança pública, mas sem o recurso à política da “guerra aos inimigos internos”, esta em si também inconstitucional, além de em parte responsável pelo gravíssimo quadro de segurança pública vivenciado no país. Desse modo, submetem essas considerações ao Parlamento brasileiro, para eventual subsídio na análise do PL 4535/2016.

Brasília, 23 de outubro de 2019.

DEBORAH DUPRAT  
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

MARLON ALBERTO WEICHERT  
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão Adjunto



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

DOMINGOS SÁVIO DRESCH DA SILVEIRA  
Coordenador da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão  
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão Adjunto e Substituto

WALTER CLAUDIUS ROTHENGURG  
Procurador Regional da República



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00490877/2019 NOTA TÉCNICA nº 3-2019**

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

Data e Hora: **23/10/2019 18:02:00**

Assinado com login e senha

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

Data e Hora: **23/10/2019 17:55:45**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **WALTER CLAUDIUS ROTHENBURG**

Data e Hora: **23/10/2019 18:04:32**

Assinado com login e senha

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

Data e Hora: **23/10/2019 18:02:17**

Assinado com certificado digital

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 236511D1.42D8E576.2B2D5000.A6E62D67