



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA - RIO DE JANEIRO**  
**52º OFÍCIO - EXCLUSIVO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL**

**À Sua Senhoria o Senhor**

**ANDREI AUGUSTO PASSOS RODRIGUES**  
**DIRETOR-GERAL DA POLÍCIA FEDERAL**  
**DIREÇÃO-GERAL DA PF/BRASÍLIA**

SCN, Quadra 4, Bloco A Torres B, C e D do Edifício Multibrasil Corporate  
- Asa Norte, Brasília - DF, 70714-90

Sr. Diretor,

Cumprimentando-o, o Ministério Público Federal, pelo Procurador da República subscritor, no interesse do Procedimento em epígrafe, vem, por intermédio deste, com fundamento na Constituição da República (art. 129, inciso VII) e nos artigos 8º, inciso II e 9º inciso II, ambos da Lei Complementar no 75/1993, apresentar a RECOMENDAÇÃO nos termos que seguem.

**RECOMENDAÇÃO**

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, por intermédio do Procurador da República subscritor, na condição de Coordenador do Núcleo de Controle Externo da Atividade Policial Federal no Estado do Rio de Janeiro, no exercício das atribuições constitucionais e legais que lhe são conferidas, resolve expedir a presente Recomendação, na forma e pelos fundamentos que se seguem:

**DA LEGALIDADE**

**CONSIDERANDO** que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do art. 127 da Constituição Federal e do art. 1º da Lei Complementar nº 75/93;

**CONSIDERANDO** o dever do *Parquet* de adotar as medidas necessárias para garantir o respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados pela Constituição, nos moldes do art. 129, inc. II, da Constituição da República, e do art. 2º da Lei Complementar nº 75/93;

**CONSIDERANDO** que, dentre as funções institucionais atribuídas ao Ministério Público, consta o exercício do controle externo da atividade policial, tendo em vista o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República, aos princípios informadores das relações estatais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei, conforme disposto no art. 129, inc. VII, da Carta Magna e art. 3º da Lei Complementar nº 75/93;

**CONSIDERANDO** que a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através de diversos órgãos estatais, dentre os quais constam a Polícia Federal e a Administração Penitenciária, nos termos do art. 144, inc. I e § 7º, da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** que compete ao Ministério Público Federal expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe caiba promover, com a fixação de prazo razoável para a adoção das providências cabíveis, consoante inc. XX do art. 6º da Lei Complementar nº 75/93 e § 2º, do artigo 3º da Resolução nº 164, de 28 de março de 2017, CNMP;

**CONSIDERANDO** que esta função, atribuída ao Ministério Público após aprofundados debates constituintes em razão das peculiaridades da nova configuração institucional, se assemelha ao que no direito comparado se denomina função **ombudsman** ou de defensor do povo e conta com a recomendação, historicamente, como um de seus principais instrumentos (*ipsis litteris* Resolução nº 164, de 28 de março de 2017, CNMP);

**CONSIDERANDO** o artigo 1º da Resolução supra que prevê:

Art. 1º A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas.

**CONSIDERANDO** que ao aludir a parcela do poder de polícia relacionada com a segurança pública e a persecução criminal, colocou-se no âmbito do controle externo tanto as atividades de polícia administrativa quanto as de polícia judiciária;

### **DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA**

**CONSIDERANDO** que, no contexto de um sistema democrático e jungido pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, estabelecidos no caput do artigo 37 da Constituição Federal, todo e qualquer ato, pouco importando o nome que se lhe dê, que veicule notícia de conduta ambígua, uma vez formalizado e registrado em órgãos estatais, deve ser criteriosamente observado pelo administrador público, em sua estrutura de motivação e transparência ante toda a sociedade;

**CONSIDERANDO** que nesse sentido é também a lição de Hely Lopes Meireles, citando Hauriou:

“A moral comum, remata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação: o bem comum.”

**CONSIDERANDO** que não há, quanto à observância destes princípios, distinções ou exceções de ordem subjetiva, objetiva ou material. Todo e qualquer agente público, ainda e quiçá especialmente os ditos agentes políticos, em todo e qualquer grau de hierarquia, e pouco importando o conteúdo do ato praticado ou a praticar, está jungido a cada um e a todos os princípios elencados. Na verdade, a voz 'princípio' não nos deve enganar. De tal ordem é a possibilidade de sua aferição ante os casos concretos, que sobra pouco espaço para abstrações ou discussões sobre a densidade normativa de que são portadores;

**CONSIDERANDO**, igualmente, que dentre os princípios referenciados

destaca-se, ante o caso de que se cuida, o princípio da moralidade, em verdade um termo elíptico para moralidade administrativa. Por evidente, que moralidade administrativa, isto é, a moralidade que se inscreve na pauta a ser observada pelo agente público no desempenho de suas atribuições e, dependendo do contexto, mesmo fora delas, não se confunde nem com o princípio da legalidade estrita e menos ainda com a moralidade que, a falta de nome mais adequado, podemos chamar de moralidade comum;

**CONSIDERANDO** que o princípio da legalidade estrita postula que o agente público deve agir, não apenas em consonância com a Lei, mas nos limites dela. Ou seja, em se tratando de atos administrativos, o que a lei não autoriza está vedado. Deste modo, todo ato praticado por um agente público deve poder ser reconduzido a um quadro legal. Não se olvida nestas considerações que o próprio regime administrativo constitucional não pôs cobro a discricionariedade administrativa. Ao administrador público foi outorgada uma margem de ação, uma possibilidade de valorar a situação concreta e adotar, de duas, três ou várias, a solução que lhe pareça melhor atender ao interesse público. É o que se conhece por discricionariedade;

**CONSIDERANDO** que a moralidade administrativa exige mais do que a moral comum. Não se trata de hierarquizar-las, pois que de fato não são entre si estranhas. Mas de atentar para que onde o particular pode apenas errar ou cometer deslizos de maior ou menor monta, que talvez sejam acomodados na trama das relações pessoais; o agente público possui o dever da atenção redobrada, da avaliação constante do impacto que o uso legal das competências a si outorgadas pode causar na imagem institucional. Ao contrário da moral particular, se este é termo é aceitável, em que a consciência do erro ou da falta é a instância que julga e executa, a moral administrativa exige mais do que o tribunal da consciência. Não por outra razão, como regra, a jurisprudência pátria não consagra a insignificância como critério minimizador da conduta desviante de agentes públicos;

**CONSIDERANDO** que por VIOLÊNCIA POLICIAL deve ser entendido, para os efeitos do conteúdo e objetivo desta RECOMENDAÇÃO, o uso desnecessário, desproporcionado à situação concreta, não progressivo relativamente à situação concreta e seu contexto, preconceituosamente motivado, para atender a fins estranhos à satisfação do bem e do interesse públicos e/ou com desvio de finalidade de FORÇA FÍSICA COM OU SEM EMPREGO DE ARMAS DE POTENCIAL LETALIDADE;

**CONSIDERANDO** que um grande, complexo e duradouro esforço por parte do Estado e da Sociedade Civil brasileira deve ser realizado no sentido de que o Brasil

consiga conciliar a DEMOCRACIA e as LIBERDADES PÚBLICAS com a POLÍCIA (instituições policiais) de modo que esta, a Polícia, não seja uma negação daquelas, a Democracia e as Liberdades Públicas; e de que as contradições entre elas existentes sejam dissolvidas ou geridas de molde a construir-se e implementar-se um modelo de POLÍCIA DEMOCRÁTICA no qual se compreenda que a atividade policial é uma atividade de cidadãos dirigida a outros cidadãos (o ingresso no sistema criminal em qualquer de suas fases não lhes retira por si só esta condição);

**CONSIDERANDO** que o uso da força pelo Estado, se por um lado é condição de sua existência (especialmente quando armas de fogo de todo tipo equipam organizações reconhecidamente criminosas)<sup>[1]</sup>; por outro, está visceralmente atrelado ao seu uso legítimo e que por legítimo (consentido) deve-se entender o uso que receberia, em cada situação concreta, a aprovação social como estritamente necessário e absolutamente proporcional à situação de iminente ou real perigo que tenha sido preciso debelar em prol de evidenciado interesse público;

**CONSIDERANDO** que o controle externo da atividade policial, sem descurar de sua face de verificação e responsabilização de condutas policiais desviantes, deve primar pela prevenção de comportamentos policiais nos quais o uso da força, por ser indevido e abusivo, não apenas perde seu caráter pacificador, mas atua como fator de perturbação social pela perda de vidas e hospitalizações de feridos, não raro de pessoas estranhas às ocorrências policiais;

**CONSIDERANDO** que o uso indevido e/ou abusivo da força, desbordando para violências físicas e morais, passa, mas não se esgota, em práticas policiais baseadas em perfilhamentos raciais e socioeconômicos;

**CONSIDERANDO** que a violência policial mostra-se multifatorial e desafia enfrentamentos de toda ordem e matizes; inclusive aperfeiçoamento do sistema judicial criminal;

**CONSIDERANDO** que é um truísmo, que prescinde de expertises médicas, a constatação de que a **saúde mental dos policiais**, mais do que uma premissa, é uma plataforma da qual devem partir todos os esforços, ainda os pedagógicos, dirigidos ao evitamento de todas as formas de violência policial sustentadas no uso indevido, inapropriado e/ou excessivo da força;

**CONSIDERANDO** que se é certo que o **princípio da dignidade da pessoa humana**, no seu **status** de vetor constitucional das relações dos indivíduos entre si e do Estado com cada um daqueles, deve nortear toda e qualquer atividade policial, especialmente as operacionais, não é menos certo que os policiais estão igualmente sob a proteção do referido princípio da dignidade da pessoa humana;

**CONSIDERANDO** que a atenção à saúde mental dos policiais, com vistas a prevenir e tratar problemas de ordem psíquicas e psicológicas, de modo algum estabelece qualquer tipo de privilégio ou atenção especial. Ao revés, é um imperativo diante da necessidade premente de enfrentar a violência policial em toda a sua dimensão. Vale dizer, a atividade policial (senso estrito) é intrinsecamente estressante (no sentido biológico do termo) pelo que, se policiais que adotam más condutas (crimes e desvios) devem ser investigados e punidos em prol da sociedade e da própria Instituição Policial, a massa de policias em situações operacionais de patrulhamento, policiamento, diligência e afins, deve estar devidamente amparada por uma assistência efetiva e não apenas protocolar à sua saúde mental, tanto preventiva quanto terapeuticamente;

**CONSIDERANDO** que a atividade policial é uma serviço público e que a melhoria na eficiência e otimização na prestação dos serviços públicos pode ser objeto de recomendações por parte do Ministério Público e que políticas públicas em segurança pública (no sentido da expressão *public policies*) notadamente, incluem, o tópico desta recomendação;

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS ESPECÍFICAS**

**CONSIDERANDO** o número elevado de afastamentos em decorrência de problemas psiquiátricos/psicológicos dos servidores da Polícia Federal nos últimos anos;

**CONSIDERANDO** o alarmante número de Policiais Federais que tem cometido o suicídio nos últimos anos. À constar, somente nos 3 primeiros meses do corrente ano o número de 04 suicídios;

**CONSIDERANDO** o apelo feito pela Federação Nacional dos Policias Federais, para que o *parquet federal*, interviesse ante a a administração da Polícia Federal para busca de soluções urgentes na tentativa de minimizar o atual quadro referente às

questões psicológicas/psiquiátricas dos agentes federais;

**O Ministério Público Federal, RESOLVE RECOMENDAR ao Sr. ANDREI AUGUSTO PASSOS RODRIGUES, Diretor-Geral da Polícia Federal, nos termos a seguir:**

**1) que elabore ou mande elaborar estudos que viabilizem a expansão da assistência psiquiátrica/psicológica fornecida aos policiais federais em todo território nacional e ainda que seja implementada no corrente ano;**

**2) que seja implementada consulta médica( de ordem psicológica) preventiva obrigatória semestral dos agentes em todo o território nacional;**

**3) que sejam efetivadas medidas de ampliação de convênios para oferta de serviços de atendimento psicológico aos servidores federais, extensivo aos seus familiares;**

**4) a criação de comissão multidisciplinar com a participação de profissionais da área de saúde tais como: psiquiatras, psicólogos, assistentes sociais, e, ainda, representantes dos sindicatos, associações e demais representantes dos agentes, podendo também serem abarcados grupos ou associações de familiares de tais agentes, de forma permanente, para elaboração, implementação, avaliação e manutenção de projetos e novas medidas preventivas.**

**5) por fim, a criação de grupo de apoio a familiares, com a finalidade de detecção prévia de eventuais distúrbios e acompanhamentos após eventos traumáticos.**

**Fixo o prazo de 60 (sessenta) dias para que a autoridade legalmente competente, no termos e sob as penas da lei, informe as providências adotadas ou a justificativa para deixar de fazê-lo.**

Dê-se conhecimento desta recomendação, por cópia, a Exma Sra. Sub-Procuradora-Geral da República, coordenadora da 7ª Câmara de Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional, ao Excelentíssimo senhor Ministro da Justiça e Segurança Pública, ao Conselho Nacional do Ministério Público, ao Exmo. Sr. Procurador-

Chefe desta PRRJ, ao Superintendente Regional da Polícia Federal no Rio de Janeiro, a Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF), ao SINDEPOL, ao Sindicato da Polícia Federal no Estado do Rio de Janeiro e, por fim, ao presidente da Câmara Municipal de Niterói, de onde se originou a representação inicial deste procedimento.

Rio de Janeiro, 20 de abril de 2023.

EDUARDO SANTOS DE OLIVEIRA BENONES

PROCURADOR DA REPÚBLICA

Coordenador do Núcleo de Controle Externo da Atividade Policial/RJ

---

#### Notas

1. <sup>^</sup> Não se pode perder de vista que a existência de grupos criminosos fortemente armados e racionalmente organizados, afrontando o monopólio do Estado Brasileiro sobre o direito de coação física, é um fator de risco fomentador do uso de força estatal em confrontos letais. Evidente, grupos criminosos não usam da força legitimamente no que se diferem do Estado. Todavia, essa diferença não torna menor e menos perigoso o poder de fogo destes grupos. Pelo que o controle de armas em mãos de particulares e o desvio dos arsenais públicos é um destes muitos problemas a serem enfrentados em ordem a conter a violência policial.