

POLÍCIA CIDADÃ

**PARECER SOBRE O PLANO DE REDUÇÃO DE LETALIDADE
POLICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**



Nome	Entidade Representativa
João Paulo Schoucair	Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça e Coordenador do Grupo de Trabalho
Marcio Luiz Coelho de Freitas	Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça
João Felipe Menezes Lopes	Juiz Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça
Karen Lulse Vilanova Batista de Souza	Juíza Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça
Edinaldo César Santos Junior	Juiz Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça
Tamires Gomes Sampalo	Representante indicada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública
Sandro Caron de Moraes	Representante do Colégio Nacional dos Secretários de Segurança Pública
Cláudio dos Santos Feoli	Representante do Conselho Nacional dos Comandantes-Gerais das Polícias Militares
Ronaldo de Oliveira Ferreira da Silva Edson Henrique Damasceno	Representantes da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro
Anle Rampon Barretto	Representante da Polícia Civil do Distrito Federal
Max William Coelho Moreira de Oliveira José Ramos da Silva Júnior	Representantes da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
Bilmar Angellis de Almeida Ferreira Daniele de Sousa Alcântara	Representantes da Polícia Militar do Distrito Federal
Henrique Oliveira Santos	Representante da Polícia Federal
André Luís Machado de Castro María Júlia Miranda Baltar da Rocha	Representantes da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
Emmanuela Maria Campos de Saboya	Representante da Defensoria Pública do Distrito Federal e Territórios
Thales Arcoverde Trejger	Representante da Defensoria Pública da União
Silvia Virginia Silva de Souza	Representante do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
André Ribeiro Giamberardino	Defensor Público-Geral do Estado do Paraná
Marcio Fernando Elias Rosa	Advogado
Alberto Liebling Kopittke Winogron,	Advogado
Alexandre Themístocles de Vasconcelos	Representante do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
Nísio Edmundo Tostes Ribeiro Filho	Representante do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Daniel Azevedo Lôbo	Representante da Procuradoria-Geral da República
Luiz Eduardo Bento de Mello Soares	Antropólogo e cientista político
Renato Sérgio de Lima	Sociólogo, professor da FGV EAESP e diretor-presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública
Samira Bueno	Socióloga e diretora-executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública
Jacqueline Sinhoretto	Socióloga, professora da Universidade Federal de São Carlos
Jurema Pinto Werneck Alexandra Montgomery	Representantes da Anistia Internacional Brasil
José Vicente	Representante da Comissão Arns
Frei David Santos OFM	Representante da EDUCAFR0 Brasil
Carolina de Mattos Ricardo Felipe Marques Angell	Representantes do Instituto Sou da Paz
Daniel Veloso Hirata	Representante do Grupo de Estudos Novos Illegalismos (GENI/UFF)
Bruna da Silva Aguiar Barbosa	Representante do Coletivo Fala Akari
Thainã Silva Ferreira de Medeiros	Representante do Coletivo Papo Reto
Ana Paula Gomes de Oliveira	Representante do Movimento Mães de Manguinhos

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	5
2. METODOLOGIA.....	6
3. REUNIÕES SETORIAIS.....	8
4. VISITAS TÉCNICAS NAS UNIDADES POLICIAIS.....	11
5. RELATÓRIOS SETORIAIS.....	19
5.1. RELATÓRIO DO SUBGRUPO DA SOCIEDADE CIVIL.....	19
5.1.1. Comissão Independente de Supervisão da Atividade Policial.....	31
5.1.1.2. <i>Independência.....</i>	<i>33</i>
5.1.1.3. <i>Mandato claro e definido.....</i>	<i>33</i>
5.1.1.4. <i>Monitoramento síncrono e a posteriori, assim como o apoio na responsabilização no abuso de uso da força.....</i>	<i>35</i>
5.1.1.5. <i>Divulgação de relatórios com vistas à transparência e prestação de contas acerca do monitoramento.....</i>	<i>38</i>
5.1.1.6. <i>Poder de acesso a informações sensíveis.....</i>	<i>38</i>
5.1.2. Metas e indicadores.....	40
5.1.2.1. <i>O número de mortes em decorrência de ação policial (MDPI) como indicador.....</i>	<i>40</i>
5.1.2.2. <i>Meta de redução da letalidade policial em 70% no prazo de um ano.....</i>	<i>42</i>
5.1.2.3. <i>Detalhamento das metas e indicadores da letalidade policial.....</i>	<i>45</i>
5.1.3. Conceito de Excepcionalidade.....	46
5.1.4. Controle de armas e munições.....	52
5.1.5. Câmeras Corporais.....	55
5.1.6. Considerações Finais.....	58
5.2. RELATÓRIO DO SUBGRUPO DO SISTEMA DE JUSTIÇA.....	60
5.2.1. Plano de Redução da Letalidade Policial.....	60
5.2.1.1. <i>Histórico.....</i>	<i>60</i>
5.2.1.2. <i>Estrutura do Plano.....</i>	<i>61</i>
5.2.1.3. <i>Críticas ao Plano, Resposta do RJ e Atuação do Grupo de Trabalho “Polícia Cidadã”.....</i>	<i>63</i>
5.2.2. Meta de Redução da Letalidade Policial.....	65
5.2.3. Investigação e Perícia.....	71
5.2.3.1. <i>Preservar todos os vestígios de crimes e evitar a remoção indevida de cadáveres - documentação das provas periciais, com laudo de crime e exame de necropsia.....</i>	<i>71</i>

5.2.3.2. <i>Investigação autônoma por órgão do Ministério Público em casos de suspeita de infração penal por agentes de segurança pública - aplicação do protocolo de Minnesota.</i>	74
5.2.3.3. <i>Prioridade absoluta nas investigações que tenham como vítimas crianças e adolescentes.</i>	78
5.2.4. Procedimentos Operacionais.	79
5.2.4.1. <i>Excepcionalidade da Realização de Operações Policiais - Fiscalização dos Órgãos de Controle e do Judiciário.</i>	79
5.2.4.2. <i>Helicópteros. Uso Restrito.</i>	81
5.2.4.3. <i>Creches e Escolas: Excepcionalidade. Justificação. Controle do MP.</i>	83
5.2.4.4. <i>Controle do uso da força letal por agentes de Estado e abordagem policial.</i>	85
5.2.4.5. <i>Controle das buscas domiciliares.</i>	89
5.2.4.6. <i>Obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias.</i>	91
5.2.4.7. <i>Obrigatoriedade de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança.</i>	92
5.2.4.8. <i>Controle de armas e munições.</i>	96
5.2.5. Monitoramento do cumprimento do plano.	99
5.2.6. Conclusão.	101
5.3. RELATÓRIO DO SUBGRUPO DAS FORÇAS POLICIAIS.	105
5.3.1. Histórico da construção do Plano de Redução da Letalidade Policial	105
5.3.2. O Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados (SIM)	106
5.3.3. Análise de letalidade violenta x Morte por Intervenção de Agente do Estado (MIAE): Período Jan/2019 - Dez/2022.	108
5.3.4. Sugestões de pontos a serem levados ao Supremo Tribunal Federal (STF)	111
6. APONTAMENTOS DA COORDENAÇÃO DO GT.	114
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.	121

1. INTRODUÇÃO

O Grupo de Trabalho intitulado “Polícia Cidadã - Redução da Letalidade Policial” foi instituído pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no dia 21/12/2022¹, em atendimento à decisão proferida nos autos da ADPF nº 635 do Supremo Tribunal Federal, de relatoria do e. Ministro Edson Fachin, para, **no prazo de um ano**, estudar e formalizar programas e ações que reduzam a letalidade em ações policiais.

O referido Grupo de Trabalho é composto por magistrados, defensores públicos, membros do Ministério Público, especialistas em segurança, antropólogos e membros de Universidades e de entidades públicas e privadas da esfera de direitos humanos, tendo, como primeira tarefa, no prazo de 30 dias corridos, a contar de sua instalação, realizar *avaliação detalhada sobre o Plano de Redução de Letalidade Policial apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro e, caso necessário, sugerir adequações para que as ações cumpram não apenas a decisão do Supremo, mas também as orientações da Corte Interamericana de Direitos Humanos*.²

Sobreleve-se, por relevante, que o GT sobre Polícia Cidadã teve sua composição inicial grafada por **30 representações** e, em 13/02/2023, ampliada³ para uma configuração final que passou a agregar **35 representantes**⁴, conjugando experiência prática e acadêmica,

¹ Portaria Presidência do CNJ nº 422 de 21 de dezembro de 2022. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/12/sei-1461795-portaria-presidencia-422-2022.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

² Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/12/adpf-635-despacho.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

³ Portaria Presidência do CNJ nº 33 de 13 de fevereiro de 2023. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/files/original1526002023021563ecf988c9c2a.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2022.

⁴ Participam do GT os membros do CNJ, Conselheiros João Paulo Schouair, coordenando os trabalhos, e Marcio Luiz Coelho de Freitas. Os juízes auxiliares da presidência Karen Luise Vilanova Batista, João Felipe Menezes Lopes e Edinaldo César Santos Junior também fazem parte do grupo, juntos ao antropólogo Luiz Eduardo Bento de Mello Soares; o sociólogo Renato Sérgio de Lima (FGV e presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública); Tamires Gomes Sampaio (Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública); Sandro Caron de Moraes (Colégio Nacional dos Secretários de Segurança Pública); Cláudio dos Santos Feoli (Colégio Nacional dos Comandantes-Gerais das Polícias Militares); Ronaldo de Oliveira Ferreira da Silva e Edson Henrique Damasceno (Polícia Civil do Rio de Janeiro); Anie Rampon Barretto (Polícia Civil do Distrito Federal); Max William Coelho Moreira e José Ramos da Silva Júnior (Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro); Bilmar Angelis de Almeida Ferreira e Daniele de Sousa Alcântara (Polícia Militar do Distrito Federal); Henrique Oliveira Santos (Polícia Federal); André Luís Machado de Castro e Maria Júlia Miranda Baltar da Rocha (Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro); Emmanuela Maria Campos de Saboya (Defensoria Pública do Distrito Federal); Thales Arcoverde Treiger (Defensoria Pública da União); Silvia Virginia Silva de Souza (Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil); André Ribeiro Giamberardino (Defensor Público-Geral do Estado do Paraná); Marcio Fernando Elias Rosa (Advogado); Alberto Liebling Kopittke Winogron (Advogado); Alexandre Themístocles de Vasconcelos (Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro); Nísio Edmundo Tostes Ribeiro Filho (Ministério Público do Distrito Federal); Daniel Azevedo Lôbo (Procuradoria-Geral da República); Jacqueline Sinhoretto (Socióloga, professora da Universidade Federal de São Carlos); Jurema Pinto Werneck e Alexandra Montgomery (Anistia Internacional Brasil); José Vicente (Comissão Arns); Frei David Santos OFM (EDUCAFRO Brasil); Carolina de Mattos Ricardo e Felipe Marques Angeli (Instituto Sou da Paz); Daniel Hirata (Grupo de Estudos Novos Ilegalismos - GENI/UFF); Bruna Aguiar

inserido no Observatório de Direitos Humanos do Poder Judiciário no CNJ, cuja efetiva instalação operou-se no dia 23/02/2023, com a proposição e aprovação do seu cronograma de trabalho.

Nesse contexto, o presente trabalho propõe-se a, cumprindo, fielmente, o prazo concedido pelo Supremo Tribunal Federal, sem perder de vista a complexidade do tema, escalada da violência fluminense e o *estado de coisas inconstitucional* na política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, cuja gravidade foi reconhecida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)⁵, emitir parecer técnico sobre o Plano de Redução de Letalidade Policial apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro⁶, bem como apresentar sugestões para seu aprimoramento, reafirmando a máxima de que a *segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos*.

Feitas tais considerações, reafirme-se que o presente trabalho objetiva analisar o Plano de Redução de Letalidade Policial do Rio de Janeiro, sob uma óptica dialógica-democrática, que contou com a participação de todos os integrantes do GT sobre Polícia Cidadã, e teve, como norte magnético, a conjugação da *vedaçãõ à proteção insuficiente e o excesso do Estado*⁷, descortinando o caminho já percorrido e o que se visualiza em seu horizonte, para reafirmar os postulados de um Estado comprometido com o enfrentamento à criminalidade organizada e à preservação dos direitos humanos.

2. METODOLOGIA

O GT sobre Polícia Cidadã, após instalado no dia 23/02/2023, adotou metodologia mista de trabalho, para a presente missão, agregando *pesquisa bibliográfica* em derredor das evidências científicas e *pesquisa de campo*, por meio de visitas técnicas nas unidades policiais do Distrito Federal (02/03/2023) e Rio de Janeiro (09 e 10/03/2023), além de apresentações e discussões virtuais sobre o aludido Plano de Redução de Letalidade Policial (01 e

(Coletivo Fala Akari); Thainã de Medeiros (Coletivo Papo Reto); e Ana Paula Oliveira (Movimento Mães de Manguinhos).

⁵ A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) condenou o Estado brasileiro, em 16/02/2017, por falhas na *prevenção, apuração e punição da violência e do uso excessivo da força* em duas operações policiais que, em 1994 e 1995, resultaram em 26 homicídios na Favela Nova Brasília, situada no Complexo do Alemão, na cidade do Rio de Janeiro. Disponível em https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf. Acesso em: 23 mar. 2023.

⁶ Grife-se que o Estado do Rio de Janeiro apresentou a primeira versão do Plano de Redução de Letalidade Policial com a edição do Decreto nº 47.802 de 22/03/2022 e versão formatada, após escuta da sociedade e segmentos do sistema de justiça, com o Decreto nº 48.272 de 14/12/2022.

⁷ STRECK, Lênio Luiz. A dupla face do princípio da proporcionalidade: da proibição de excesso (*Übermassverbot*) à proibição de proteção deficiente (*Untermassverbot*) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais. Revista da Ajuris, Ano XXXII, nº 97, marco/2005, p.180.

02/03/2023).

Diante da quantidade de integrantes do GT sobre Polícia Cidadã e buscando otimizar os trabalhos, o colegiado foi dividido em 03 Subgrupos, quais sejam: *a)* Subgrupo da Sociedade Civil (integrantes de ONGs e acadêmicos); *b)* Subgrupo do sistema de justiça (integrantes do MP, Defensoria Pública e OAB); e *c)* Subgrupo dos organismos policiais, a fim de que cada um deles pudesse, ao final, apresentar sua percepção sobre o Plano de Redução de Letalidade Policial em comento.

Ademais, foram coletados, pela Coordenação do GT, dados customizados, a partir de formulários das visitas desenvolvidas pelo controle externo da atividade policial no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)⁸, que, somados às discussões virtuais, em derredor das apresentações abordando o Plano de Redução de Letalidade Policial exposto pelo Tenente Coronel da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro Leonardo D'Andrea Vale⁹ e a atuação do controle externo da atividade policial, pelo Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná Alexey Caruncho¹⁰, com foco na atuação do Ministério Público, permitem uma visão global sobre o presente objeto de trabalho.

Some-se a isso que cada Subgrupo apresentou o seu relatório sobre o Plano de Redução de Letalidade Policial do Rio de Janeiro, em reunião realizada no dia 17/03/2023, ao passo que o formato do **Parecer da Coordenação do GT sobre Polícia Cidadã** foi apresentado em 22/03/2023, com a consolidação de tudo que foi produzido, destacando-se os apontamentos da Coordenação do GT, a *tentativa de busca do consenso*, mediante votação virtual, em pontos indicados por cada Subgrupo e as considerações necessárias ao seu aperfeiçoamento.

Assinale-se, ao final, que os trabalhos do GT sobre Polícia Cidadã **não se esgotam com o presente parecer**, mas seguem, ao longo desse ano, a fim de municiar o Supremo

⁸ Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/426-institucional/comissoes-institucional/comissao-do-sistema-prisional-controle-externo-da-atividade-policial-e-seguranca-publica>. Acesso em: 23 mar. 2023.

⁹ **Leonardo D'Andrea Vale** é Tenente Coronel da PM/RJ e atual Coordenador de Estatísticas do ISP/RJ, Bacharel em Direito, possuindo Pós-Graduação em Segurança Pública e Cidadania; Pós-Graduação em Administração Pública; e Pós-Graduação em Ciências Jurídicas.

¹⁰ **Alexey Caruncho** é Promotor de Justiça pelo MP/PR e atualmente exerce funções junto ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias Criminais e no Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública do MPPR, tendo Especialização em Direito penal econômico e europeu pela Universidade de Coimbra (2013, Portugal); Especialização em Direito penal econômico e empresarial (2013) e em Direito penal e avanços da neurociência e inteligência artificial (2021) pela Universidade Castilla-La Mancha (2013, Toledo/Espanha); Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR (2011, Ponta Grossa/PR); Master em Criminologia e Ciências Forenses pela Universidad Pablo de Olavide (2012, Sevilha/Espanha); está cursando Doutorado Universidad Pablo de Olavide (Sevilha/Espanha); tendo participado de Estâncias Investigatórias na Universidade de La Coruña / Espanha (2013) e na Georg-August Universitat em Göttingen (Alemanha – Anos 2014, 2015 e 2017) e é Professor da Fundação Escola do Ministério Público do Paraná (FEMPAR/PR).

Tribunal Federal com evidências científicas que possibilitem a implementação de medidas interinstitucionais coordenadas para garantir o aprimoramento de políticas públicas protetivas e/ou concretizadoras de direitos fundamentais na seara da segurança pública fluminense.

3. REUNIÕES SETORIAIS

Nos dias 01 e 02 de março de 2023, foram realizadas reuniões setoriais dos 3 Subgrupos componentes do Grupo de Trabalho, em formato virtual, observada a seguinte sequência:

1ª Reunião: Subgrupo formado pelos representantes das Entidades Policiais

Data: 01/03/2023 – 10h

Participantes:

Nome	Entidade Representativa
João Paulo Schoucair	Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça e Coordenador do Grupo de Trabalho
Marcio Luiz Coelho de Freitas	Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça
João Felipe Menezes Lopes	Juiz Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça
Karen Luise Vilanova Batista de Souza	Juíza Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça
Edinaldo César Santos Junior	Juiz Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça
Tamires Gomes Sampaio	Representante indicada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública
Sandro Caron de Moraes	Representante do Colégio Nacional dos Secretários de Segurança Pública
Cláudio dos Santos Feoli	Representante do Conselho Nacional dos Comandantes-Gerais das Polícias Militares
Ronaldo de Oliveira Ferreira da Silva Edson Henrique Damasceno	Representantes da Polícia Civil do Rio de Janeiro
Anie Rampon Barretto	Representante da Polícia Civil do Distrito Federal
Max William Coelho Moreira José Ramos da Silva Júnior	Representantes da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
Bilmar Angelis de Almeida Ferreira Daniele de Sousa Alcântara	Representantes da Polícia Militar do Distrito Federal;
Henrique Oliveira Santos	Representante da Polícia Federal

2ª Reunião: Subgrupo formado pelos representantes das entidades componentes do sistema de justiça (Ministério Público, OAB e Defensoria Pública)

Data: 1º/03/2023 – 15h

Participantes:

Nome	Entidade Representativa
João Paulo Schoucair	Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça e Coordenador do Grupo de Trabalho
Marcio Luiz Coelho de Freitas	Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça

João Felipe Menezes Lopes	Juiz Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça
Karen Luise Vilanova Batista de Souza	Juíza Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça
Edinaldo César Santos Junior	Juiz Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça
André Luís Machado de Castro Maria Júlia Miranda Baltar da Rocha	Representantes da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
Emmanuel Maria Campos de Saboya	Representante da Defensoria Pública do Distrito Federal e Territórios.
Thales Arcoverde Treiger	Representante da Defensoria Pública da União
Silvia Virginia Silva de Souza	Representante do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
André Ribeiro Giamberardino	Defensor Público-Geral do Estado do Paraná
Márcio Fernando Elias Rosa	Advogado
Alberto Liebling Kopittke Winogron	Advogado
Alexandre Themístocles de Vasconcelos	Representante do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
Nísio Edmundo Tostes Ribeiro Filho	Representante do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Daniel Azevedo Lôbo	Representante da Procuradoria-Geral da República

3ª Reunião: Subgrupo formado pelos representantes da sociedade civil

Data: 02/03/2023 – 10h

Participantes:

Nome	Entidade Representativa
João Paulo Schoucair	Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça e Coordenador do Grupo de Trabalho
Marcio Luiz Coelho de Freitas	Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça
João Felipe Menezes Lopes	Juiz Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça
Karen Luise Vilanova Batista de Souza	Juíza Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça
Edinaldo César Santos Junior	Juiz Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça
Luiz Eduardo Bento de Mello Soares	Antropólogo e cientista político
Renato Sérgio de Lima	Sociólogo, professor da FGV EAESP e diretor-presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública
Samira Bueno	Socióloga e diretora-executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública
Jacqueline Sinhoretto	Socióloga, professora da Universidade Federal de São Carlos
Jurema Pinto Werneck Alexandra Montgomery	Representantes da Anistia Internacional Brasil
José Vicente	Representante da Comissão Arns
Frei David Santos OFM	Representante da EDUCAFRO Brasil
Carolina de Mattos Ricardo Felippe Marques Angeli	Representantes do Instituto Sou da Paz
Daniel Hirata	Representante do Grupo de Estudos Novos Ilegalismos (GENI/UFF)
Bruna Aguiar	Representante do Coletivo Fala Akari
Thainã de Medeiros	Representante do Coletivo Papo Reto
Ana Paula Oliveira	Representante do Movimento Mães de Manguinhos

Nas três reuniões, os trabalhos seguiram a seguinte ordem:

- 1) Abertura da reunião. Fala inicial do Coordenador;
- 2) Apresentação de 15 min – Alexey Caruncho (Promotor de Justiça do MP/PR, responsável pela elaboração da Nota Técnica nº 16/2022 do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais - CNPG acerca da letalidade policial)¹¹;
- 3) Apresentação de 15 min – Leonardo D’Andrea (Coordenador de Estatística do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – ISP/RJ e membro do Grupo de Trabalho instituído em âmbito estadual, com vistas à elaboração do Plano de Ação do Estado do RJ);
- 4) Debates;
- 5) Encerramento.

Registre-se a importância das apresentações feitas pelos dois convidados, que dividiram suas experiências com os participantes e trouxeram importantes pontos de reflexão para o Grupo de Trabalho.

O primeiro deles, o Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná, Alexey Caruncho, em sua apresentação, destacou o contexto no qual integrou o Grupo de Trabalho responsável, no âmbito do Conselho Nacional de Procuradores Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNPG), pela elaboração de Nota Técnica acerca da Letalidade Policial, com foco na atuação do Ministério Público.

O segundo convidado, nas três reuniões setoriais, foi o Tenente Coronel da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro Leonardo D’Andrea Vale, Coordenador das Estatísticas do Instituto de Segurança Pública – ISP, a quem cabe a consolidação e divulgação dos dados de segurança pública do Estado, bem como subsidiar as polícias estaduais e outros entes públicos no suporte e análise criminal, qualificação especializada e realização de publicações periódicas para fomentar debates relacionados ao tema.

Na sua apresentação, foram destacados dados relacionados às dificuldades enfrentadas pelo Estado do Rio de Janeiro no contexto da Segurança Pública, à vista das peculiaridades regionais, a exemplo de: Padrão criminal único (grande número de áreas sob atuação de grupos criminosos, diversidade de facções criminosas, domínio territorial, grande número de armas de fogo em circulação), atividades e peculiaridades distintas entre as polícias, unicidade de indicadores e metas, grande interferência externa, regime de recuperação fiscal.

Acerca do plano de redução da letalidade policial, o convidado destacou particularmente os seguintes pontos:

¹¹ Disponível em https://criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/Nota_Tecnica_16-2022_CNPG_GNCCRIM_Plano_de_Acao_Letalidade.pdf. Acesso em: 23 mar. 2022.

- ter o mesmo sido baseado no aprimoramento simultâneo de três eixos: Recursos Humanos, Recursos Materiais e Procedimentos Administrativos e Operacionais;
- ter sido construído “a várias mãos”, de forma transversal, a partir da criação de Grupo de Trabalho composto por representantes das Secretarias de Estado da Polícia Militar e Polícia Civil, dentro da realidade de cada instituição;
- preocupação com o fator exequibilidade, com foco na construção de plano que pudessem ser executado na sua integralidade;
- Ter sido publicada sua última versão no dia 14 de dezembro de 2022, após a realização de audiências públicas nos meses anteriores.

Por fim, sobre a atual fase de execução do plano de redução da letalidade policial, foi pontuado que “várias medidas já se encontram em andamento e estão consignadas nos anexos do plano recém-publicado”, bem como que “a implementação total do plano encontra-se comprometida em razão das dificuldades que envolvem a *bodycam*, notadamente em relação à aquisição de materiais, adequação das instalações, descarga e armazenamento de imagens, regulamentação e, ainda, capacitação de pessoal”.

As duas apresentações, em cada reunião setorial, foram seguidas de intervenções orais por parte dos participantes, que tiveram a oportunidade de dialogar entre si e com os dois convidados.

Na etapa final de cada reunião, foi designado um relator para cada Subgrupo do Grupo de Trabalho, encarregado de liderar a elaboração de relatório específico retratando a visão de cada eixo acerca do Plano de Letalidade Policial apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro.

4. VISITAS TÉCNICAS NAS UNIDADES POLICIAIS

No dia **02/03/2023**, a equipe do CNJ realizou visitas ao Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) da Polícia Militar do Distrito Federal (PM/DF) e ao Gabinete do Delegado-Geral da Polícia Civil do Distrito Federal (PC/DF), observada a seguinte sequência:

1ª Visita: BOPE/PM/DF – 14h

Participantes:

Nome	Entidade Representativa
João Paulo Schoucair	Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça e Coordenador do Grupo de Trabalho
Orman Ribeiro dos Santos Filho	Chefe de Gabinete do Conselheiro João Paulo Schoucair
Carolina de Melo Nogueira Vogel	Assessora do Conselheiro João Paulo Schoucair
João Carlos Murta Pereira	Chefe de Gabinete do Conselheiro Marcio Luiz Freitas
Arthur Gomes Castro	Assessor do Conselheiro Marcio Luiz Freitas
Coronel Klepter Rosa	Comandante-Geral da PM/DF

Coronel Bilmar Angelis	Chefe de Estado Maior da PM/DF
Coronel Carlos Eduardo Melo	Comandante do BOPE da PM/DF
Coronel Leonardo Silva Fernandes	Chefe do Centro de Comunicação Social da PM/DF
Promotor Nísio Edmundo Tostes Ribeiro Filho	Chefe de Gabinete da Procuradoria-Geral de Justiça do MPDFT

A visita da equipe do CNJ buscou obter conhecimento e esclarecimento sobre a atuação da Polícia Militar no intuito de encontrar subsídios para a elaboração do relatório final com sugestões e propostas para redução dos índices de letalidade em operações policiais.

Na visita, o Coronel Carlos Eduardo Melo fez uma apresentação sobre o trabalho realizado pelo BOPE, esclarecendo que o Batalhão é a última resposta em momento de crise. Em seguida, a equipe do CNJ conheceu as dependências Batalhão.

2ª Visita: PC/DF – 16h

Participantes:

Nome	Entidade Representativa
João Paulo Schoucair	Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça COORDENADOR
Orman Ribeiro dos Santos Filho	Chefe de Gabinete do Conselheiro João Paulo Schoucair
Carolina de Melo Nogueira Vogel	Assessora do Conselheiro João Paulo Schoucair
João Carlos Murta Pereira	Chefe de Gabinete do Conselheiro Marcio Luiz Freitas
Arthur Gomes Castro	Assessor do Conselheiro Marcio Luiz Freitas
Delegada de Polícia Anie Rampon Barretto	Representante da Polícia Civil do Distrito Federal
Delegado Benito Augusto Galiani Tiezzi	Delegado-Geral Adjunto
Delegado Leonardo de Castro Cardoso	Diretor do Departamento de Combate à Corrupção e ao Crime Organizado (DECOR)
Delegado Guilherme Lorenz Blank	Diretor do Departamento de Atividades Especiais (DEPATE)
Delegado Kleber Luiz da Silva Júnior	Assessor Institucional

A PC/DF apresentou à equipe do CNJ uma visão geral sobre o trabalho da polícia judiciária no Distrito Federal, além de fazer observações acerca da atuação da instituição no restante do país. Além disso, expôs as principais diferenças entre a Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro e as demais do país no combate ao crime organizado.

Em seguida, nos dias **09 e 10/03/2023**, a equipe do CNJ, acompanhada de integrantes do Grupo de Trabalho, visitou a Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE) da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PC/RJ), o Centro Integrado de Comando e Controle da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PM/RJ), o Quartel General da PM/RJ, o Batalhão de Operações Especiais (BOPE) da PM/RJ e o 41º Batalhão da PM/RJ, observada a seguinte sequência:

1ª Visita: CORE

Data: 09/03/2023 – 10h

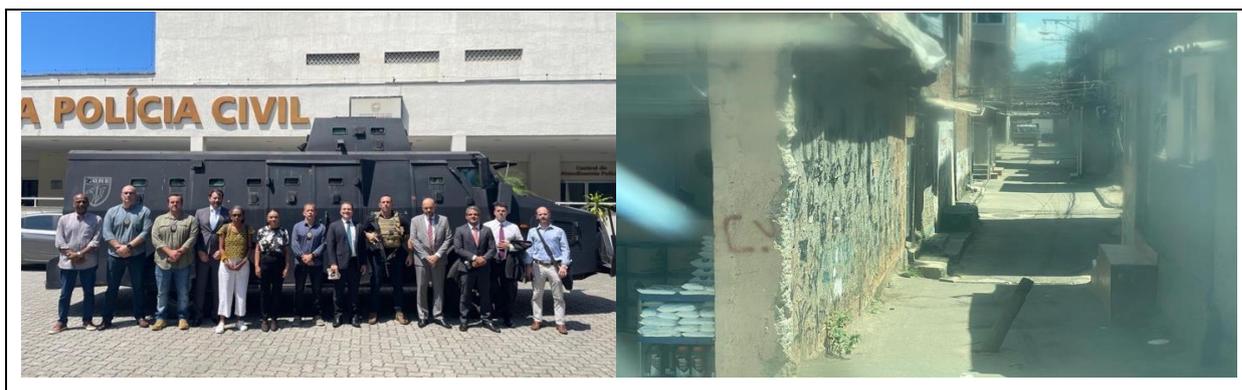
Participantes:

Nome	Entidade Representativa
João Paulo Schoucair	Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça COORDENADOR
Marcio Luiz Freitas	Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça
Orman Ribeiro dos Santos Filho	Chefe de Gabinete do Conselheiro João Paulo Schoucair
João Carlos Murta Pereira	Chefe de Gabinete do Conselheiro Marcio Luiz Freitas
Jurema Pinto Werneck	Representante da Anistia Internacional Brasil/ Diretora Executiva
André Luís Machado de Castro	Defensor Público e Coordenador do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos
André Ribeiro Giamberardino	Defensor Público-Geral do Paraná
Delegado Ronaldo de Oliveira Ferreira da Silva	Assessor de Assuntos Estratégicos da Polícia Civil do Rio de Janeiro
Delegado Edson Henrique Damasceno	Diretor das Delegacias de Homicídios
Delegado Fabrício Oliveira	Coordenador da CORE
Delegado Pedro Medina	Subsecretário operacional da PC/RJ
Delegado Felipe Cury	Diretor-Geral da Polícia Especializada

O Delegado e Coordenador da CORE, Fabrício Oliveira, apresentou as atividades realizadas pela CORE no combate ao crime organizado, indicando os principais problemas enfrentados pela PC/RJ. Noticiou, ainda, o fortalecimento do crime organizado nas comunidades e o crescimento da utilização de barricadas para impedir a passagem de veículos blindados em toda cidade do Rio de Janeiro.

Para além disso, durante a reunião, foram pontuados alguns problemas na estruturação da Polícia, como a falta de realização de concurso públicos há 12 (doze) anos, concluindo, ao fim, pela inviabilidade de utilização de câmeras nas operações especiais por colocar em risco os cidadãos que denunciam os criminosos, bem como as próprias estratégias de investigação e combate realizadas pela PC/RJ.

Ao final, os Delegados Fabrício Oliveira e Edson Henrique Damasceno levaram a equipe do CNJ e demais integrantes do Grupo de Trabalho presentes para observar, por meio de veículo blindado, as barricadas instaladas para impedir o acesso às comunidades de Manguinhos e Jacarezinho, situadas na vizinhança da Cidade da Polícia, conforme imagens a seguir:



2ª Visita: Centro Integrado de Comando e Controle da PM/RJ

Data: 09/03/2023 – 14h

Participantes:

Nome	Entidade Representativa
João Paulo Schoucair	Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça COORDENADOR
Marcio Luiz Freitas	Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça
Orman Ribeiro dos Santos Filho	Chefe de Gabinete do Conselheiro João Paulo Schoucair
João Carlos Murta Pereira	Chefe de Gabinete do Conselheiro Marcio Luiz Freitas
Jurema Pinto Werneck	Representante da Anistia Internacional Brasil/ Diretora Executiva
André Luís Machado de Castro	Defensor Público e Coordenador do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos
André Ribeiro Giamberardino	Defensor Público-Geral do Paraná
Coronel Max William Coelho Moreira de Oliveira	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
Coronel José Ramos da Silva Júnior	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro

Após serem recebidos no Centro Integrado de Comando e Controle da PM/RJ, os Conselheiros do CNJ, João Paulo Schoucair e Marcio Luiz Freitas, e o Defensor Público do Estado do Rio de Janeiro, André Luís Machado de Castro, sobrevoaram, de helicóptero, a área da linha amarela nas intermediações das comunidades da Maré e da Penha, além de outras localidades, com a aeronave movimentando-se em *zigue-zague* para não serem alvejados, como ilustram as imagens adiante:



Em seguida, foi apresentada a sala de situação com os vídeos de monitoramento das câmeras instaladas pela cidade. Prosseguindo, os Coronéis Max William Coelho Moreira de Oliveira e José Ramos apresentaram dados de inteligência acerca do conflito entre facções criminosas com atuação nas comunidades do Rio de Janeiro, bem como a atuação da PM/RJ no enfrentamento do crime organizado.

Ao final, foi apresentado o sistema de controle das câmeras corporais que está sendo implantado. Inicialmente, o sistema apresentou instabilidade na comunicação via *internet*, o que impediu, por alguns minutos, o acompanhamento dos painéis de monitoramento, que se

localizam em uma sala própria, diferente daquela em que são realizados os monitoramentos das câmeras estacionárias, cujo panorama foi assim retratado:

Câmera Operacional Portátil
Subsecretaria de Comando e Controle
SSSC - SEPM

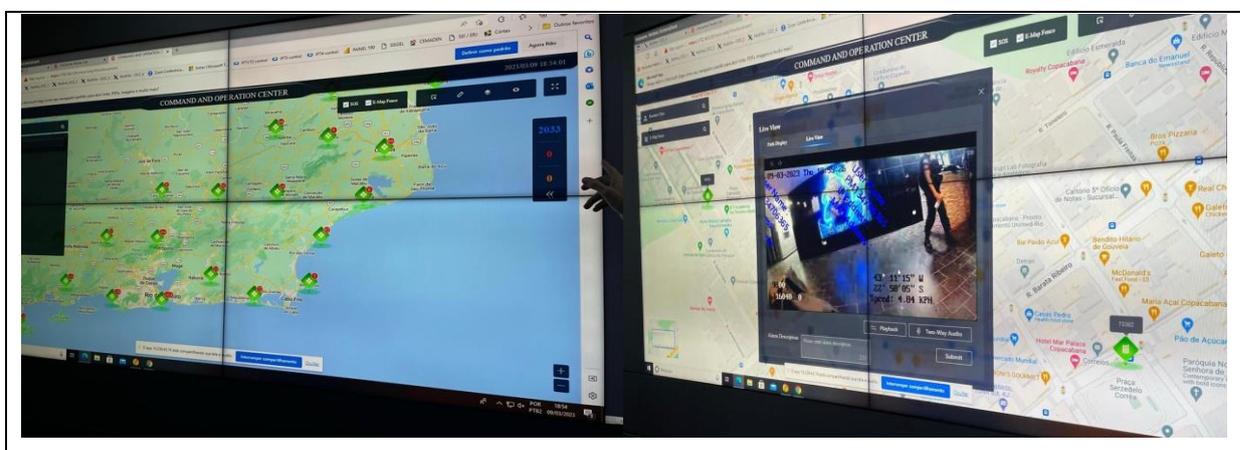
Implantação do Sistema

INÍCIO DA OPERAÇÃO

1ª CPA	-	2.089	20/05/2022
7ª CPA	-	701	20/06/2022
6ª CPA	-	989	30/06/2022
4ª CPA	-	1.034	13/07/2022
5ª CPA	-	955	22/08/2022
2ª CPA	-	1.707	15/09/2022
3ª CPA	-	1.517	08/12/2022

TOTAL DE 8.992 CÂMERAS ENTREGUES

Após alguns minutos o *link* de internet que possibilita o monitoramento do sistema de acompanhamento, em tempo real, voltou a funcionar, oportunidade em que foram apresentadas explicações detalhadas sobre o funcionamento do sistema. Foi informado à equipe que, naquele momento, havia cerca de duas mil câmeras sendo utilizadas, o que foi confirmado pelo painel de monitoramento, inclusive com a realização de comunicação, em tempo real, com policiais que estavam em serviço e utilizando as câmeras, como retratam as imagens a seguir:



Noticiou-se que a instalação está sendo feita de forma acelerada e que alguns batalhões ainda têm dificuldade em virtude de estarem localizados em áreas em que os serviços de *link de internet* ainda não estão disponíveis, caso de algumas comunidades. Foi informado, ainda, que o armazenamento das imagens e demais dados registrados fica a cargo da empresa contratada.

3ª Visita: Quartel General da Polícia da PM/RJ

Data: 10/03/2023 – 9h

Participantes:

Nome	Entidade Representativa
João Paulo Schoucair	Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça COORDENADOR
Marcio Luiz Freitas	Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça
Orman Ribeiro dos Santos Filho	Chefe de Gabinete do Conselheiro João Paulo Schoucair
João Carlos Murta Pereira	Chefe de Gabinete do Conselheiro Marcio Luiz Freitas
Jurema Pinto Werneck	Representante da Anistia Internacional Brasil / Diretora Executiva
André Luís Machado de Castro	Defensor Público do Estado do Rio de Janeiro e Coordenador do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos
Maria Júlia Miranda Baltar da Rocha	Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro, Subcoordenadora do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos
André Ribeiro Giamberardino	Defensor Público-Geral do Estado Paraná
Marcela Ortiz	Diretora de Estatística do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – ISP/RJ
Tenente Coronel Leonardo D’Andrea	Coordenador de Estatística do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – ISP/RJ
Coronel Luiz Henrique Marinho Pires	Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
Coronel Max William Coelho Moreira de Oliveira	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
Coronel José Ramos da Silva Júnior	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro

O Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP) apresentou os principais dados históricos dos índices de criminalidade no Estado, como roubo de carga, roubo de veículos, roubo de rua e letalidade violenta. Foi demonstrada uma análise conjuntural entre os anos de 2019 e 2022. Além disso, foram explicados os indicadores utilizados pela PM/RJ para obtenção de gratificações pelos batalhões, consistente do Sistema Integrado de Metas.

Segundo a Diretora do ISP, Marcela Ortiz, após a extinção da Secretaria de Segurança Pública e criação das Secretarias da Polícia Civil e da Polícia Militar, o Instituto passou a ser ligado à Casa Civil e ganhou mais autonomia, o que foi positivo para as atividades do órgão. Foi informado, ainda, que todas as ocorrências policiais são analisadas e as informações são conferidas com independência, ante sua extração diretamente dos sistemas policiais, o que garante confiabilidade aos dados apresentados pelo ISP.

4ª Visita: BOPE/RJ

Data: 10/03/2023 – 14h

Participantes:

Nome	Entidade Representativa
João Paulo Schoucair	Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça COORDENADOR
Marcio Luiz Freitas	Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça
Orman Ribeiro dos Santos Filho	Chefe de Gabinete do Conselheiro João Paulo Schoucair
João Carlos Murta Pereira	Chefe de Gabinete do Conselheiro Marcio Luiz Freitas

Jurema Pinto Werneck	Representante da Anistia Internacional Brasil/ Diretora Executiva
André Luís Machado de Castro	Defensor Público do Estado do Rio de Janeiro e Coordenador do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos
Maria Júlia Miranda Baltar da Rocha	Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro, Subcoordenadora do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos
André Ribeiro Giamberardino	Defensor Público-Geral do Estado Paraná
Coronel Max William Coelho Moreira de Oliveira	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
Coronel José Ramos da Silva Júnior	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
Tenente Coronel Uirá do Nascimento Ferreira	Comandante do BOPE da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro

No Batalhão do BOPE, o Comandante da Unidade, Tenente Coronel Uirá do Nascimento Ferreira, apresentou as principais dificuldades do Batalhão para o enfrentamento do crime organizado no Estado, demonstrando o aparelhamento e apresentando dados e vídeos acerca da atuação das facções criminosas. Alertou sobre a instalação de barricadas nas entradas das comunidades e a opressão aos moradores realizadas pelos criminosos, bem como sensibilizou os presentes sobre a inviabilidade de monitoramento com câmeras das operações do BOPE, a fim de restarem preservadas as táticas, contatos com a comunidade e preservação da integridade dos agentes policiais. Ao final, as dependências do Batalhão foram apresentadas, cujas imagens estampam o atual estado da arte:



5ª Visita: 41º Batalhão de Polícia Militar

Data: 10/03/2023 – 16h

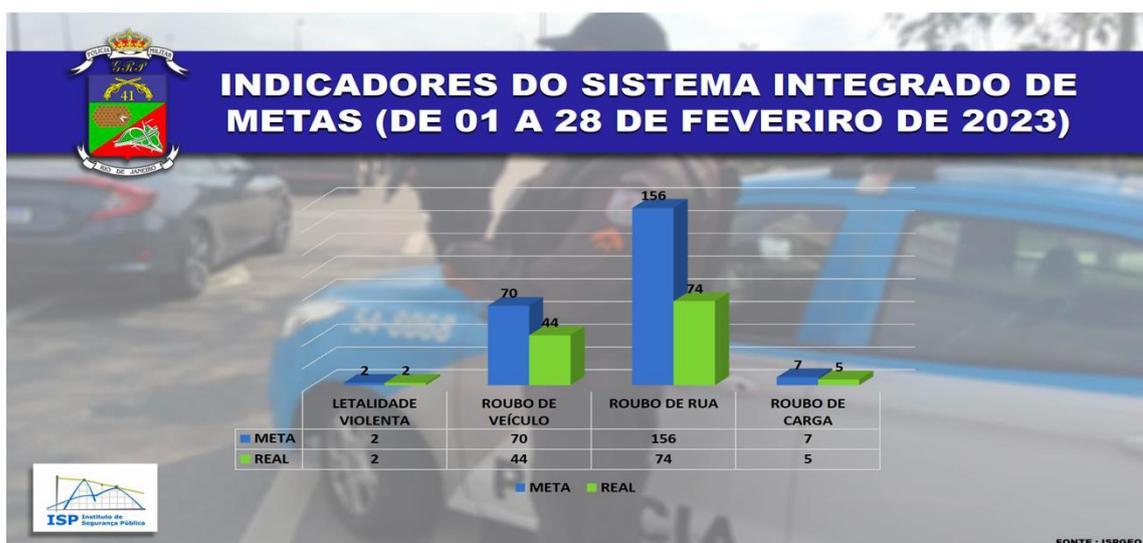
Participantes:

Nome	Entidade Representativa
João Paulo Schoucair	Conselheiro do Conselho Nacional de Justiça COORDENADOR
Orman Ribeiro dos Santos Filho	Chefe de Gabinete do Conselheiro João Paulo Schoucair
Jurema Pinto Werneck	Representante da Anistia Internacional Brasil / Diretora Executiva
André Luís Machado de Castro	Defensor Público do Estado do Rio de Janeiro e

	Coordenador do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos
Maria Júlia Miranda Baltar da Rocha	Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro, Subcoordenadora do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos
André Ribeiro Giamberardino	Defensor Público-Geral do Estado Paraná
Coronel Max William Coelho Moreira de Oliveira	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
Coronel José Ramos da Silva Júnior	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro

Nas dependências do 41º Batalhão da Polícia Militar, os integrantes do Grupo de Trabalho foram recepcionados pelo Comandante da Unidade, Tenente Coronel Levi Gonçalves Palmeira Júnior, que fez apresentação acerca das características geográficas e área alcançada, bem como desafios, resultados e produtividade operacional.

Acentue-se, por importante, que o 41º Batalhão de Polícia Militar, no ano de 2017, **era o responsável pelo maior número de letalidade policial¹²** em todo o Estado, situação que está sendo aplacada, conforme dados apresentados adiante:

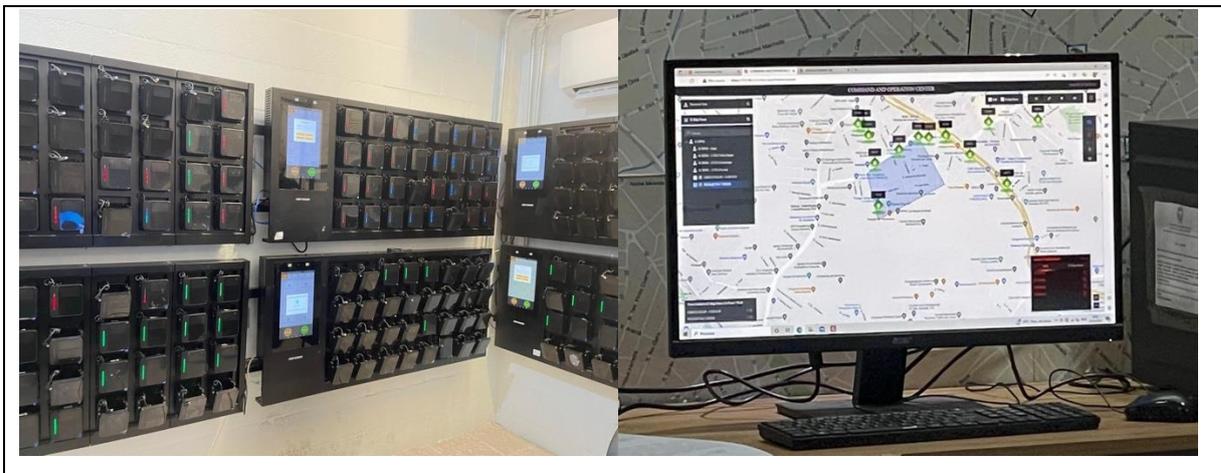


O Batalhão tem atuação nos seguintes bairros do Município do Rio de Janeiro: Irajá, Vicente de Carvalho, Vista Alegre, Vila da Penha, Vila Kosmos, Colégio (parte), Guadalupe, Anchieta, Ricardo de Albuquerque, Parque Anchieta, Mariópolis, Pavuna, Acari, Parque Colúmbia, Costa Barros e Barros Filho. Entre os mesmos, há a presença de 42 (quarenta e duas) comunidades conflagradas e a atuação dominante de 2 (duas) facções criminosas: Comando Vermelho (C.V.) e Terceiro Comando Puro (T.C.P).

Na sequência, foi apresentada a sala, de acesso restrito, onde cada policial, ao entrar em serviço, retira as armas a serem utilizadas no dia, bem como a câmera corporal, mediante

¹² Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/07/20/batalhao-de-pms-responsaveis-por-morte-de-menina-na-escola-e-o-que-mais-mata-no-rio.htm>. Acesso em: 23 mar. 2023.

rígido controle e cadastro por nome e matrícula, postando-se o sistema da seguinte forma:



5. RELATÓRIOS SETORIAIS

Numa perspectiva de carrear ao presente trabalho uma visão transversal do Plano de Redução de Letalidade do Estado do Rio de Janeiro, com as percepções dos subgrupos da sociedade civil, organismos policiais e das entidades do sistema de justiça, tem-se, adiante, o resultado do percuciente labor desenvolvido pelos três aludidos eixos, com suas respectivas evidências científicas e impressões técnicas.

5.1. RELATÓRIO DO SUBGRUPO DA SOCIEDADE CIVIL

O relatório dos representantes da sociedade civil teve como coordenador o Prof. Daniel Hirata, que pode enriquecer o debate, anunciando que ele foi previamente discutido e contou com contribuição dos respectivos integrantes desse eixo, para, só então, ser apresentado na reunião para os demais componentes do GT sobre Polícia Cidadã, no dia 16/03/2023.

Repise-se, assim, que o presente relatório setorial é produto do trabalho realizado pelo Subgrupo “Sociedade Civil”, instituído pela coordenação do Grupo de Trabalho “Observatório da Polícia Cidadã” no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O GT “Observatório da Polícia Cidadã” foi instituído por Decisão da excelentíssima Ministra Rosa Weber, presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) e do CNJ (Portaria Presidência nº 442 de 21 de dezembro de 2022) em atendimento à Decisão do STF nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635 (ADPF nº 635) pelo Ministro Relator Edson Fachin (e-doc 620 de 19 de dezembro de 2022) citada abaixo:

Oficie-se a Presidência do Conselho Nacional de Justiça a fim de que promova a instalação do Observatório Judicial, nos termos em que decidido pelo Supremo Tribunal Federal, e que, uma vez instalado, **encaminhe, por meio de parecer**, ao Supremo Tribunal Federal, no prazo de 30 dias corridos, contados mesmo durante o recesso, **avaliação pormenorizada, à luz das melhores evidências científicas, do plano apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro, podendo sugerir, caso entenda pertinente, adequações necessárias para o cumprimento da decisão deste Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Direitos Humanos.**”(Grifou-se)

Em observância à Decisão do Ministro Relator, o Subgrupo “Sociedade Civil” apresenta, por meio deste relatório, parecer a ser compartilhado inicialmente com a coordenação do GT “Observatório da Polícia Cidadã” e, em seguida repassado ao STF, a fim de apoiar o juízo dos Ministros quanto à Homologação do Plano de Redução da Letalidade Policial apresentado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro. Serão aqui apontados os principais vícios de origem do referido Plano e, sobretudo, as medidas consideradas prioritárias para inclusão no processo de homologação, visando ao pleno cumprimento da decisão do STF e da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O presente relatório parte da convicção de que o direito à segurança decorre da proteção a pelo menos três direitos internacionalmente reconhecidos, como o direito à vida, à integridade pessoal e à liberdade. Da mesma maneira, as obrigações do Estado incluem o dever de prevenção e não repetição das violações e o dever de investigar e punir as condutas de seus agentes que violem direitos humanos.

Neste sentido, as políticas de segurança pública precisam ser construídas e avaliadas sob a perspectiva dos direitos humanos, a partir das obrigações estatais de respeito e garantia identificadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)¹, que incluem as obrigações de respeitar, proteger, garantir e prevenir.

Nesta esteira, um Plano de Redução da Letalidade Policial deve observar, em primeiro lugar, o direito das pessoas de não serem mortas pelas mãos de agentes do Estado. Em segundo lugar, a obrigação do Estado em investigar de maneira séria, diligente e efetiva e responsabilizar os seus agentes envolvidos em ações ou operações de segurança pública que violem direitos humanos internacionalmente reconhecidos e, em terceiro lugar, a necessidade de uma atuação de enfrentamento sistêmico, com ações articuladas e coordenadas para reduzir a letalidade policial, preservar vidas e prevenir a violência estatal sobre os direitos das pessoas desproporcionalmente afetadas por ações intencionais de prevenção à criminalidade.

Do ponto de vista da construção de uma política pública para reduzir as mortes pela polícia, o plano de redução da letalidade precisa obedecer aos parâmetros que orientam a formulação e implementação de Políticas Públicas em regimes democráticos e,

principalmente, comprometer-se com a defesa dos direitos, os parâmetros internacionais de direitos humanos e as garantias constitucionais. Pelo menos três princípios precisam ser observados para o desenho, implementação, monitoramento e avaliação dessa política: a. participação; b. prestação de contas e transparência; e c. não discriminação.

Serão apresentados um breve e sintético diagnóstico do objeto do plano, a saber, a letalidade policial e, em seguida, cinco pontos prioritários de comprovada eficácia para o enfrentamento aos problemas apontados no diagnóstico. Após minuciosa análise do documento apresentado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, o Subgrupo concluiu que o mesmo não atende aos requisitos técnicos mínimos para que possa ser caracterizado como um Plano de Redução da Letalidade Policial.

As recomendações do Subgrupo visam a garantir que o Plano contemple o objetivo que norteia a ADPF nº 635, isto é, a defesa da vida, sobretudo de pessoas pobres, negras e moradoras de favelas, sem desconhecer o papel das polícias no dever de garantir a segurança de todos os cidadãos.

A CIDH já estabeleceu que a formulação de uma política pública com enfoque em direitos humanos precisa ser integral, intersetorial, participativa, universal e intergovernamental. Neste sentido, é preciso que o estado atue em pelo menos três frentes estratégicas de maneira simultânea, quais sejam: *institucional, normativa e preventiva*. Esta atuação estratégica precisa incluir todo o sistema de justiça do estado e dos operadores da lei, a adequação da normativa e, no campo preventivo, com enfoque primordial a ações não punitivas implementadas por outras agências e serviços estatais, de prevenção social, comunitária e situacional para intervir sobre os fatores de risco sociais culturais, econômicos e ambientais. Um plano de redução da letalidade policial com enfoque em direitos humanos precisa necessariamente estar focado prioritariamente em ações preventivas de redução da vulnerabilidade social.

O documento apresentado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro como Plano de Redução da Letalidade Policial (Decreto nº 48002/2022) aponta que a principal proposta do governo do Estado do Rio de Janeiro para reduzir a letalidade policial é a aquisição de mais armamentos e a manutenção do *status quo* (repressão por meio de operações com potencial – e como tem sido demonstrado pela prática cotidiana – extremamente letal). A contínua aposta neste modelo tem como premissa a visão do *direito penal do inimigo*, em que os territórios a sofrerem “operações planejadas” de repressão devem suportar as consequências da ação policial, porque o confronto nesses territórios é “inevitável”. Neste sentido, a proposta de plano apresentada contém problemas intrínsecos, fundamentais e de concepção ao juízo do

Subgrupo “Sociedade Civil” e à luz dos parâmetros de direitos humanos e dos princípios que regem a formulação e execução de políticas públicas em regimes democráticos. Dentre os princípios ignorados pelo Plano apresentado, destacam-se:

- 1) As políticas públicas baseadas em evidências (*evidence based policies*¹³), princípio segundo o qual dados e pesquisas devem nortear a formulação das políticas públicas, desde a elaboração das suas metas e instrumentos até a avaliação de seus resultados;
- 2) A abordagem das políticas públicas baseadas em direitos (*rights based approach policies*), princípio definido no primeiro princípio dos Valores Universais pela Organização das Nações Unidas¹⁴;
- 3) e, por fim, a prestação de contas à sociedade (*accountability*¹⁵), princípio que obriga as instituições a atenderem aos padrões de transparência que permitam a supervisão e controle externos para fins de avaliação e aperfeiçoamento das políticas.

No documento apresentado, o Governo do Estado do Rio de Janeiro faz referência ao fato do Brasil ser signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção Interamericana dos Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), as decisões da ADPF nº 635 e a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Nova Brasília vs. Brasil. No entanto, o “diagnóstico” apresentado no Plano contraria os documentos citados ao oferecer justificativa para a manutenção das violações dos direitos humanos e das altíssimas taxas de letalidade policial, propondo:

(...) - que **a realidade crítica e singular** de algumas áreas do Estado do Rio de Janeiro, em especial da Região Metropolitana, é resultado de um complexo processo de construção histórica, dentre outros fatores, conjuntura essa que **impõe às Polícias Civil e Militar, condições igualmente críticas de segurança no desempenho de suas atividades típicas, situação que eleva exponencialmente os riscos de confrontos armados e, conseqüentemente, a majoração das ocorrências de letalidades e lesões corporais graves;**

- que as condições críticas mencionadas acima decorrem também da extrema resistência armada, articulada por organizações criminosas de narcotraficantes e narcomilicianos, que, dispondo de armamentos de natureza bélica com alto poder de destruição e de uso privativo ou exclusivo, de forma organizada e com táticas típicas de guerrilha urbana, buscam dominar inúmeros territórios e impor, pelo terror e

¹³ Dentro da extensa literatura a este respeito destacamos para a área de segurança pública o trabalho de Alberto Kopittke: KOPITTKKE, A. Segurança Pública baseada em evidências: a revolução das evidências na prevenção à violência no Brasil e no Mundo. Tese de doutorado apresentada ao PPGPP/UFRGS, 2019.

¹⁴ Disponível em: <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach>. Acesso em: 23 mar. 2023.

¹⁵ Nesse sentido: Mainwaring, S., Welna, C. **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

violência, realidade de medo constante aos cidadãos, afastando assim parcela significativa da população do pleno exercício de seus direitos fundamentais. (Grifou-se)

As autoridades fluminenses reiteram há décadas, que a letalidade policial ocorre como **efeito** do contexto particularmente violento do Rio de Janeiro, que **exige** uso da força letal pelas forças policiais com muito alta frequência, a fim de controlar a criminalidade. Tal afirmação carece de fundamentação em dados e evidências e não pode, portanto, ser **demonstrada** e tampouco interpretada enquanto um fenômeno social. Diversos estudos apontam que é espúria a relação de causa e efeito entre violência urbana e letalidade policial e que tais enunciados são performativos e orientados para o processo político eleitoral¹⁶. Muitos autores vêm chamando essa insistente formulação justificadora da brutalidade policial de “populismo penal”, ou seja, a mobilização dos símbolos do sofrimento e do ódio, evidentemente racializado, para obter ganho eleitorais¹⁷.

A contínua aposta neste modelo tem como premissa a visão do direito penal do inimigo¹⁸, em que aqueles considerados inimigos têm sua condição de pessoa, ou seja, seus direitos negados. Consequentemente, os que habitam territórios destinados a sofrerem “operações planejadas” de repressão devem, portanto, suportar as consequências da ação policial, uma vez que o confronto nesses territórios seria “inevitável”.

Durante as visitas realizadas por este Grupo de Trabalho entre os dias 9 e 10/03/2023, foi possível observar que as autoridades do estado do Rio de Janeiro têm substituído seu discurso de “guerra às drogas”, duramente criticada por organizações de direitos humanos e mecanismos internacionais, e passou a utilizar a ideia de que os esforços de segurança pública precisam se dar com vistas a uma proteção de um território que estaria em “disputa” por “guerrilhas urbanas”. É fundamental observar que tal virada argumentativa pretende manter a mesma lógica de incursão policial baseada no uso ostensivo da força sob uma retórica de “proteção” tanto do território quanto dos moradores e moradoras de favela – que, na realidade, sofrem os danos mais graves dessas operações, com inúmeros casos de mortes por atividade policial.

¹⁶ Nesse sentido: WILLIS, G. D. *The killing consensus: police, organized crime and the regulation of life and death in urban Brazil*. Berkeley: *University of California, Press*, 2015. BUENO, S. *Bandido bom é bandido morto: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista*. 2014. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2014. OLIVEIRA JR., E. N. de. *Letalidade da ação policial e teoria interacional: análise integrada do sistema paulista de segurança pública*. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: USP, 2008. Emmanuel, N. *Letalidade da ação policial e teoria interacional: análise integrada do sistema paulista de segurança pública*. Tese de Doutorado.

¹⁷ Conforme: PRATT, J. *Penal Populism*. Londres e Nova Iorque: Routledge (key ideas in criminology, 2007).

¹⁸ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *O inimigo do direito penal*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Revan 2007.

Os dados e evidências, contudo, apontam na direção contrária daquela descrita no Decreto nº 48002/2022 e perpetuada nos discursos das autoridades do estado do Rio de Janeiro. Elevados índices de uso da força não mantêm relação com os diferentes indicadores de criminalidade¹⁹. Para o caso específico do Rio de Janeiro, dois estudos com metodologias semelhantes, o primeiro do Centro de Pesquisas do Ministério Público (CENPE/MPRJ) e o segundo do Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF), demonstraram que um número maior de mortos por intervenção de agentes de estado e de operações policiais não estão correlacionados a uma diminuição dos crimes contra a vida e dos crimes contra o patrimônio, mas sim o seu inverso, ou seja, **quanto maior a frequência de operações policiais e o volume da letalidade policial, maiores são tendencialmente os principais indicadores do crime comum**²⁰.

Com relação ao crime organizado, em estudo específico do GENI/UFF demonstrou-se que as operações policiais não têm contribuído para endereçar as disputas envolvendo grupos milicianos em detrimento dos outros grupos armados presentes no Rio de Janeiro²¹. Pode-se, portanto, dizer que **a ausência de controles externos, democráticos e participativos sobre a atividade policial tem possibilitado o uso indiscriminado da força estatal letal, desvirtuando a finalidade das prerrogativas de uso da força pelo poder público.**

Embora as polícias advoguem que a ocupação territorial e suas disputas estão no centro do problema da segurança pública no estado, o fato é que a violência policial é um dos mais graves e persistentes problemas públicos no Rio de Janeiro e a centralidade das operações policiais como principal método de controle do crime é parte importante desse problema. As operações policiais constituíram-se historicamente como o principal instrumento da ação pública²² na área da segurança, mas elas ocorrem ao revés das políticas públicas elaboradas com base em dados e evidências e, portanto, distanciam-se da lógica dos direitos e da prestação de serviços públicos. Além disso, elas contrariam quaisquer parâmetros internacionais de direitos humanos sobre a garantia do direito à segurança, integridade física e à vida - além das diretrizes do uso da força policial. As operações que historicamente foram

¹⁹ BUENO, S.; LIMA, R. S. de; TEIXEIRA, M. A. C.. Limites do uso da força policial no Estado de São Paulo. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 17, p. 783-799, novembro, 2019.

²⁰ MONTEIRO, J., FAGUNDES, E., & GUERRA, J.. Letalidade policial e criminalidade violenta. Revista De Administração Pública, 54(6),2020. HIRATA, D., GRILLO, C., DIRK, R. Operações policiais e ocorrências criminais. Relatório de pesquisa, 2020. Disponível em: https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2022/05/2020_Relatorio-Geni_ADPF-635-impactos-e-correlacoes_versao_Final.pdf. Acesso em: 23 mar. 2023.

²¹ HIRATA et ali. A expansão das milícias no Rio de Janeiro. Relatório de pesquisa, 2021. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/2021-04/boll_expansao_milicias_RJ_FINAL.pdf. Acesso em: 23 mar. 2023.

²² LASCOUMES, Pierre, LEGALÈS, Patrick (2004). **Gouverner par les instruments**. Paris: Presses Sciences Po.

realizadas no Rio de Janeiro se caracterizam pelo uso indiscriminado da força contra a população negra, pobre e moradora de favelas, propiciando um verdadeiro extermínio da população negra que é desproporcionalmente afetada por estas ações estatais; além de contribuir para o fortalecimento de grupos ilegais no interior das instituições policiais ao possibilitar que o uso da força estatal, inclusive letal, de maneira indiscriminada e publicamente justificada na retórica dos discursos oficiais. Ademais, do ponto de vista da proteção dos profissionais da segurança pública, este tipo de ação produz graves impactos psicológicos, como pode ser comprovado pelo aumento de 150% nos suicídios de policiais entre 2019-2021²³.

Não obstante, segundo dados oficiais do Instituto de Segurança Pública, no Rio de Janeiro (RJ), em 2021, ocorreram 1356 mortes por intervenção de agentes do Estado, sendo 99% destas de homens, 82,5% negros e 44,5% de 18 a 29 anos. Já em 2022, as polícias do estado do Rio de Janeiro mataram 1.327 pessoas. Isso representa 29,7% de todas as mortes violentas no Estado no mesmo ano. O Rio de Janeiro figura como um dos estados com maior taxa de letalidade policial (a cada 100 mil habitantes), conforme dados do Fórum de Segurança Pública.

O uso da força letal pela polícia contra milhares de pessoas negras, pobres e moradoras de favelas e periferias é facilitado pela garantia de impunidade aos policiais autores de homicídios. Segundo pesquisa do NECVU/UFRJ, em 99,2% dos inquéritos instaurados para apurar mortes praticadas por policiais em serviço, o próprio Ministério Público solicita o arquivamento dos casos e, na maioria deles, baseia-se exclusivamente no depoimento policial como prova de que a morte ocorreu em legítima defesa²⁴. Assim, o uso abusivo ou criminoso da força e a certeza da impunidade criam um círculo vicioso entre violência policial e corrupção. É justamente essa perversa estruturação sistêmica – que associa violência policial, corrupção e impunidade que vem criando forças policiais ineficazes e que, no limite, ameaçam as instituições do Estado de Direito²⁵. Não custa lembrar que nos regimes democráticos e dentro dos limites do Estado de Direito, a autoridade pública reivindica o monopólio da violência legítima, mas não a disposição ilimitada sobre a vida, como é próprio

²³Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/02/28/rj-lanca-programa-contralta-de-suicidios-de-policiais-quem-esta-em-tratamento-psiquiatrico-nao-pode-ter-arma-diz-especialista.ghtml>. Acesso em: 23 mar. 2023.

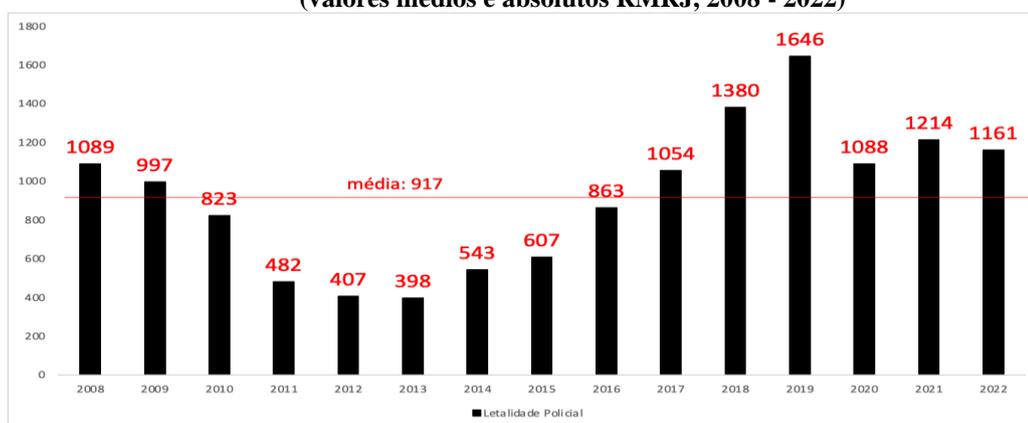
²⁴Cano, I. Letalidade da Ação Policial no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ISER, 1997. MISSE, M., GRILLO, C., NERI, N., TEIXIERA, C., 2013, Quando a Polícia Mata. Homicídios por “autos de resistência” no Rio de Janeiro (2001-2011), Rio de Janeiro, Booklink, 2013.

²⁵ SOARES, Luiz Eduardo. **Legalidade libertária**. Rio de Janeiro: Editora Lumen juris, 2006.

dos regimes autoritários²⁶.

É certo que, ocasionalmente, as operações policiais se fazem necessárias a fim de fazer cessar riscos à vida e integridade física da população num contexto em que grupos armados exercem o domínio sobre vastos territórios, oprimindo moradores e disputando entre si o controle de diversas áreas do Rio de Janeiro. No entanto, as operações policiais não podem, elas próprias, como vêm sendo há três décadas, ser impulsionadoras de mortes e da ruptura do cotidiano dos moradores e serviços públicos operantes nas áreas afetadas²⁷, fatos que vêm se agravando nos últimos anos. O resultado é o aumento da letalidade policial, fenômeno que pode ser observado no gráfico abaixo (Gráfico 1) referente à Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

**Gráfico 1 – Mortes por intervenção de agente de estado
(valores médios e absolutos RMRJ, 2008 - 2022)**



Fonte: ISP/RJ

Como pode ser visto, o início da trajetória de aumento da letalidade policial coincide com o período de desmontagem das Unidades de Polícia Pacificadoras - UPPs (2013) e do sistema de metas da SESEG-RJ (2014). Mesmo com a redução da capacidade operativa do Estado em virtude da crise socioeconômica e fiscal do Estado do Rio de Janeiro no ano de 2015, o número de mortos pela polícia não parou de aumentar e, após a recuperação fiscal do Governo do Estado, alcançou seu patamar máximo em 2019, ano de extinção da Secretaria de Segurança Pública: 1646 mortes, número 313 % maior que o observado em 2013. A melhora das condições financeiras, administrativas e operacionais do Estado não foi acompanhada por

²⁶ PINHEIRO, P. S.. Polícia e crise política: o caso das polícias militares. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio (org). A violência brasileira, 1983. São Paulo: Brasiliense. Também: PINHEIRO, P. S.. Autoritarismo e transição. Revista da USP, março/abril/maio, 1991.

²⁷ Os efeitos nas interrupções nas rotinas vêm sendo monitorados por diversas organizações da sociedade civil. Conforme os boletins realizados pela Redes de Desenvolvimento da Maré. Disponíveis em: <https://www.redesdamare.org.br/br/publicacoes> . Boletins do CESEC: <https://cesecseguranca.com.br/publicacoes/> Também da Iniciativa Direito a Memória e Justiça Racial: <https://dmjracial.com/artigos-e-publicacoes/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

uma diminuição das mortes praticadas por policiais, mas, pelo contrário, impulsionou o seu incremento. Além disso, a intervenção federal em 2018 trouxe tropas do Exército para se somar às já violentas polícias do Rio de Janeiro, contribuindo para o aumento da letalidade policial e a posterior extinção da SESEG conferiu maior autonomia às polícias e inviabilizou o controle da letalidade policial. Somente no ano de 2020, em que o STF determinou a suspensão das operações policiais, essa tendência de aumento da letalidade encontrou alguma resistência.

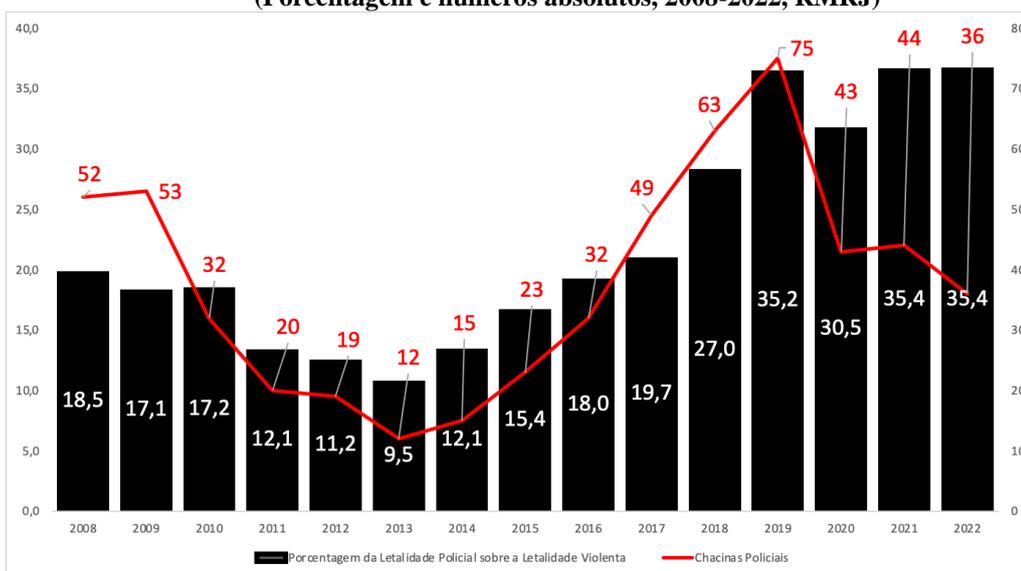
A ostentação da violência policial em massacres avalizados por autoridades públicas e seu uso como provocações contra a ordem democrática são algumas das expressões mais assustadoras do fenômeno atual de “estatização das mortes”. As chacinas ocorridas na década de 1990, eram praticadas por grupos de extermínio formados por policiais, mas se trata de atividades extraoficiais desses agentes. Foi a partir dos anos 2000 que as práticas de extermínio passaram a contar com crescente e escancarado respaldo institucional, tendência esta que se agravou a partir dos anos 2010 e que encontra hoje o seu ápice. Três das cinco maiores chacinas policiais da história do Rio de Janeiro ocorreram nos últimos dois anos, sob a vigência de uma decisão do Supremo Tribunal Federal que restringiu a realização de operações policiais. A maior delas, que resultou em 28 mortes, ocorreu no bairro do Jacarezinho, em 06/05/2021, foi nomeada pela Polícia Civil de Operação *Exceptis*, em alusão à excepcionalidade das operações determinada pelo STF. Na ocasião, o representante da Polícia Civil criticou o “ativismo judicial” que estaria “impedindo o trabalho da polícia”. Pouco mais de um ano depois, a chacina da Penha resultou em mais 23 mortes. Segundo o porta-voz da Polícia Militar, a culpa seria do STF, que estaria provocando a “migração de criminosos de outros estados”. Ainda em 2022, quando da chacina no Alemão, com 17 mortos, autoridades policiais chamaram defensores de direitos humanos de “narcoativistas”. O então Presidente da República se pronunciou sobre existirem “áreas protegidas pelo STF” onde “a bandidagem cresce”.

A referida liminar do STF, proferida no âmbito da ADPF das favelas (ADPF nº 635), não custa lembrar, é uma ação movida por uma coalizão liderada por movimentos de favelas e de familiares de vítimas de violência de Estado, em sua maior parte forjados por histórico de lutas e chacinas que datam dos anos 1990. Em meio ao período político mais difícil desde a redemocratização, o grupo conquistou graças ao juízo do STF o estabelecimento de parâmetros legais mínimos para a realização de operações policiais, obstando uma escalada ininterrupta da violência policial (crescimento de 313% de 2014 até 2019). Em 2020, foi observada a maior redução anual na letalidade policial dos últimos 15 anos (em 34%).

Importante dizer que isso ocorreu concomitantemente a uma redução tanto os crimes contra vida (24%), como dos crimes contra o patrimônio (39%), mantendo-se o padrão de redução iniciado anteriormente em razão da pandemia da Covid-19 e demonstrando que o respeito aos direitos humanos não se opõe ao controle do crime.

A trégua experimentada pelos moradores de favelas no ano de 2020 foi interrompida desde a ascensão de Claudio Castro ao governo do Rio de Janeiro, quando a liminar do STF passou a ser deliberadamente desobedecida. Segundo dados do Instituto Fogo Cruzado, nos últimos anos, as ações oficiais produziram quase três vezes mais chacinas (ocorrências com três ou mais mortes), do que a soma de todos os grupos armados (facções do tráfico de drogas e milícias) e vitimaram praticamente o triplo de pessoas. A expressão mais evidente do fenômeno de “estatização das mortes” é o aumento paulatino do peso da letalidade policial no total das mortes violentas ao longo dos últimos anos. Em 2021 as polícias foram responsáveis por um terço do total das mortes na região metropolitana do Rio (34,5%), mais que o triplo do limiar considerado aceitável por parâmetros internacionais (até 10,0%) e muito acima também da média brasileira (12%). Abaixo um gráfico síntese (Gráfico 2) expressa a tendência de estatização das mortes, demonstrando como a variação da frequência de chacinas policiais acompanha o aumento do percentual da letalidade policial no total das mortes violentas.

Gráfico 2 – Participação da letalidade policial sobre a letalidade violenta e quantidade de chacinas policiais (Porcentagem e números absolutos, 2008-2022, RMRJ)



Fonte: ISP/RJ e GENI/UFF

Cabe destacar também que o Plano de Redução da Letalidade Policial apresentado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro **não faz qualquer menção ao problema do**

racismo e sua íntima relação com a letalidade policial. Esta omissão, extremamente reveladora do posicionamento do Governo do Estado do Rio de Janeiro, faz com que o Plano apresentado se desvie do objeto da ADPF nº 635, exposto claramente desde o primeiro parágrafo da petição inicial, segundo o qual, a ação visa a que:

(...) sejam reconhecidas e sanadas as graves lesões a preceitos fundamentais a constituição praticada pelo Estado do Rio de Janeiro na elaboração e implementação de sua política de segurança pública, notadamente no que tange à *excessiva e crescente letalidade da atuação policial*, voltada sobretudo para a população pobre e **negra** de comunidades. (Grifou-se)

No último Anuário Brasileiro de Segurança Pública, principal publicação brasileira para a área de Segurança no Brasil²⁸, constata-se que 84,1% das vítimas da letalidade policial no país são negras e, enquanto a mortalidade de brancos diminuiu 30,9% em 2021, a de negros aumentou 5,8%, demonstrando uma evidente seletividade de viés fortemente racializado no uso da força policial. Para o caso específico do Rio de Janeiro, publicação do relatório *Pele-Alvo: a cor da violência policial* mostra que ante uma população demograficamente classificada como negra de 57,1%, as vítimas da letalidade policial negras são 86%, ao passo que aqueles classificados como brancos são 47,4% da população e 14,0% das vítimas²⁹. A sobrerrepresentação das vítimas negras da letalidade policial comprova que o enfrentamento à letalidade policial se constitui como medida indispensável para o combate ao racismo e a promoção da igualdade racial. O negacionismo quanto ao racismo estrutural colabora com a manutenção das práticas discriminatórias que perpetuam as desigualdades. Assim, a necessidade de enfrentar o racismo não pode estar excluída do Plano de Redução da Letalidade Policial e, muito pelo contrário, deve ser em primeiro lugar admitida como problema pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro. O compromisso político de enfrentamento ao racismo precisa ser explicitado reiteradamente pela gestão superior e pela cadeia de comando. No mesmo sentido, a coleta e análise de dados internos de operações seguindo a classificação raça/cor, conforme os parâmetros do IBGE também é fundamental para o desenho de um plano de redução da letalidade policial. Do ponto de vista da institucionalidade é preciso criar uma instância de alto nível para o desenho e implementação na gestão política das forças sobre como as polícias adotarão uma atuação que primeiramente enfrente o racismo ao mesmo tempo em que avancem para uma ação antirracista, com ações afirmativas segundo raça/cor e gênero nas instâncias superiores da gestão, assim como a participação social de pessoas negras e moradoras de favelas e periferias na formulação destas

²⁸ FBSP. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Relatório de pesquisa, 2022.

²⁹ RAMOS, Silvia et al. **Pele-alvo: a cor da violência policial**. Rio de Janeiro: CESeC, 2021.

políticas. É frente ao gravíssimo quadro sumariamente apresentado que o Subgrupo “Sociedade Civil” rechaça as premissas, o diagnóstico e propostas apresentadas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro reiterando que somente um verdadeiro Plano de Redução da Letalidade Policial, assentado em dados e evidências (*evidence-based policies*) que tenha como fundamento a proteção da vida (*rights based approach policies*) e com a devida prestação de contas (*accountability*) poderá endereçar os desafios do enfrentamento da letalidade policial.

Como será visto, sugere-se como **primeira e principal medida para o controle democrático e participativo da atividade policial que seja formada uma comissão independente de supervisão da atividade policial** no âmbito do CNJ, com maioria de membros da sociedade civil, especialmente organizações de direitos humanos, movimentos de favelas e de familiares de vítimas e especialistas com mandato de:

- 1) monitoramento síncrono e a posteriori das operações policiais,
- 2) acompanhamento das investigações envolvendo casos de letalidade policial,
- 3) supervisão do Plano de Redução da Letalidade Policial, com acesso irrestrito a dados oficiais solicitados e autonomia.

Em seguida, para auxiliar o trabalho desta comissão, cinco medidas imediatas serão necessárias:

- 1) o estabelecimento da **meta de redução da letalidade policial em 70% no prazo de um ano**, percentual este definido com base na análise das variações históricas observadas das mortes por intervenção de agente do Estado e em parâmetros estabelecidos internacionalmente para identificar indícios de abuso da força pelo Estado;
 - 2) a utilização de um **indicador de eficiência das operações policiais**;
 - 3) a adoção de um **conceito claro e objetivo de excepcionalidade** para a arbitragem das operações policiais;
 - 4) o emprego de **critérios para a instalação das câmeras corporais** alinhados ao objetivo de redução da letalidade policial e a proteção das vidas de negros, pobres e residentes de favelas e periferias, conforme determinação do STF;
 - 5) o **efetivo controle de armas e munições** pelas forças policiais do Rio de Janeiro.
- Abaixo uma síntese dessas propostas.

5.1.1. Comissão Independente de Supervisão da Atividade Policial

A primeira versão do Plano de Redução da Letalidade Policial entregue ao STF pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro foi elaborada sem que houvesse qualquer tentativa de diálogo ou consulta a organizações da sociedade civil e importantes instituições públicas, como a Defensoria Pública, o Ministério Público e a Ordem dos Advogados do Brasil, violando o que fora determinado em acórdão proferido no dia 3 de fevereiro de 2022. Este fato ensejou o Ministro Relator da ADPF nº 635 a determinar o pleno cumprimento de sua Decisão (e-doc 554), e desta forma, o Governo do Estado do Rio de Janeiro foi obrigado a receber as contribuições da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, do Ministério Público do Rio de Janeiro, da Ordem dos Advogados do Brasil e também das organizações de direitos humanos, movimentos sociais e especialistas o que ocorreu por meio de audiência pública realizada no dia 28.06.2022. Neste dia, os representantes do Governo do Estado do Rio de Janeiro não se pronunciaram, limitando-se a escutar as recomendações feitas e, portanto, recusando-se ao diálogo que é sempre o objetivo primeiro de uma audiência pública. Em seguida, em despacho ao STF, o Governo do Estado do Rio de Janeiro realizou uma avaliação das recomendações (e-doc 589), deferindo aquelas recomendações aderentes com seu próprio Plano de Redução da Letalidade Policial e indeferindo aquelas que não estavam previstas.

O Governo do Estado do Rio de Janeiro prevê, na estrutura de governança do referido plano, um “Comitê de monitoramento e gestão” cujos participantes são membros do próprio governo e pessoas indicadas pelo governador, tal como se tornou prática no Conselho Estadual de Segurança Pública (órgão que atuou na elaboração do Plano de Redução da Letalidade Policial). Não é exagero afirmar que o Governo do Estado do Rio de Janeiro se recusa ao diálogo com a sociedade civil, posicionando-se, portanto, de maneira contrária à participação democrática da população na formulação das políticas que a afetam diretamente. No que diz respeito à questão da letalidade policial, cabe ressaltar que tal expressão não consta no Decreto de 2020 que instituiu o Plano de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro ou tampouco no Programa de Governo apresentado pela candidatura do governador à reeleição em 2022. Todo e qualquer avanço em direção à defesa do direito à vida da população pobre, negra e moradora de favelas no Rio de Janeiro foi conquistado pela mobilização da própria sociedade civil e através de determinações judiciais, não havendo por parte das autoridades fluminenses qualquer compromisso com a redução da letalidade policial.

Desta forma, o Subgrupo “Sociedade Civil” deliberou em reuniões que a principal

recomendação de inclusão no Plano de Redução da Letalidade Policial é a formação de uma Comissão Independente de Supervisão da Atividade Policial (CISAP). Esta medida, inteiramente ancorada no princípio da prestação de contas (*accountability*) vem sendo apontada em diversos estudos globais e comparativos baseados em evidências (*evidence-based policies*) como uma das mais eficazes para o enfrentamento da letalidade policial e garantia do direito à vida (*rights based approach policies*) em estudos de revisão sistemática das políticas de enfrentamento da questão³⁰. Desde o início dos anos 1990, quando foram criadas de forma pioneira as comissões independentes de supervisão da atividade policial na Jamaica e na Irlanda, diversos países, como a África do Sul, EUA, Canadá, Trinidad e Tobago, Inglaterra, para ficar apenas em alguns exemplos, criaram comissões semelhantes, que apresentaram formatos institucionais, mandatos e resultados distintos³¹. Contudo, pode-se dizer que à luz de uma avaliação sistemática dessas experiências, alguns pontos nos parecem fundamentais de serem levados em consideração para a garantia de efetividade da medida. Dentre aqueles mais centrais³²:

5.1.1.2. Independência

Por independência, os membros da subcomissão se referem à construção de um desenho institucional que estabeleça articulações da Comissão Independente de Supervisão da Atividade Policial (CISAP) com outros órgãos e instituições públicas e organizações civis, de maneira a permitir que a mesma atue sem ser submetida à interferência de interesses político-partidários, institucionais, corporativos ou particulares. De forma específica, a CISAP deve estar desvinculada institucionalmente das forças policiais e do governo estadual, ainda que deva contar, de forma absolutamente minoritária, com representantes dessas instituições. Esta participação absolutamente minoritária é um dispositivo de proteção contra o chamado “mecanismo de captura”, no qual o baixo desempenho da regulamentação desejada (no caso, da atividade policial) ocorre devido a interferências do grupo a ser regulado, subvertendo a

³⁰ Ver: KOPITKE, A. Síntese de evidências para redução do uso abusivo da força, racismo e letalidade policial. Relatório de Pesquisa, 2022.

³¹ ROSENTHAL, R. A.. Independent critical incident investigation agencies: A unique form of police oversight. *Alb. L. Rev.*, 83, 2019.

³² Considera-se, para a síntese que será apresentada a seguir, os documentos que, de forma mais pormenorizada, realizaram a revisão das experiências em escala global. Nesse sentido: UNODC. Handbook on police accountability, oversight and integrity. Relatório de pesquisa, 2011. AMNISTÍA INTERNACIONAL. Policia bajo la lupa: cinco claves para la supervisión y la rendición de cuentas de la policía em las américas. Relatório de pesquisa, 2021; e PRENZLER, T., RONKEN, C. Models of police oversight: A critique. *Policing and Society*, 11(2), 2001.

imparcialidade e zelo pressupostas no papel do regulador³³.

A CISAP deve ser composta por múltiplos atores e instituições, com papéis diferentes e bem delimitados para assegurar que as forças policiais desempenhem suas atividades no melhor interesse público, sobretudo (e de forma majoritária) organizações de direitos humanos, movimentos sociais e especialistas, com prioridade para a participação de pessoas negras, principais vítimas da violência policial. É também desejável e importante a presença de representantes das corregedorias das forças policiais, do Ministério Público estadual, do Poder Judiciário, Defensoria Pública, comissões legislativas de direitos humanos, cada qual incumbido de atuar em funções claramente definidas em regimento próprio a ser elaborado. A rede de organizações que devem compor o CISAP, se organizada de forma independente, poderá construir formas colaborativas de controle democrático da atividade policial. Ao mesmo tempo que se buscará acumular experiência técnica na busca das melhores soluções para o problema da letalidade policial, se abrirá também um imprescindível canal de escuta e aprendizado, colocando as vítimas da violência policial e a multiplicidade de suas experiências no centro da elaboração de demandas e recomendações da sociedade³⁴. Desta forma, **recomenda-se que a CISAP seja criada no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).**

A independência da CISAP também pressupõe, para além de sua composição e de sua institucionalização, condições que estão expressas nos itens abaixo, como mandato claro e definido, poderes de acesso a informações sensíveis, monitoramento síncrono e a posteriori, transparência e prestação de contas e financiamento.

5.1.1.3. Mandato claro e definido

A definição de um mandato objetivo é condição de possibilidade de funcionamento da CISAP, a fim de que suas atribuições não se confundam com aquelas definidas constitucionalmente para o controle externo da atividade policial, e, pelo contrário, sirvam ao propósito de fortalecimento destas. David Bayley, um dos maiores especialistas na atividade de policiamento e na teoria da polícia, em sua obra clássica distingue os mecanismos de controle, definidos como a adequação do comportamento policial aos objetivos da

³³ PRENZLER, T. Civilian oversight of police: a test of capture theory. *The British Journal of Criminology*, 40(4), 2000.

³⁴ RAMOS, S., LEMGRUBER, J. Brazil: urban violence, public safety policies and responses from civil society. Relatório de pesquisa, 2004

comunidade, em internos e externos³⁵. Os mecanismos internos, no Brasil, são as Corregedorias, que se constituem como departamentos internos às instituições encarregadas de disciplinar as condutas dos policiais. Já os mecanismos externos são aqueles a quem as forças policiais devem prestar contas por serem os encarregados de sua supervisão e fiscalização, sendo esta, aqui no Brasil, uma atribuição do Ministério Público, a quem cabe o dever de denunciar à justiça os abusos, desvios de conduta e omissões, sendo, portanto, o judiciário quem deve sujeitar essas instituições à Lei. Também é prerrogativa do poder executivo o controle externo das polícias a ele subordinadas, o que se opera através das secretarias estaduais e federal de segurança pública. O Legislativo, por sua vez, monitora as polícias por meio de suas comissões. Essas camadas do controle externo demonstraram-se insuficientes não apenas no Brasil, mas em diversas cidades e/ou estados de diferentes países do mundo, onde elas passaram a ser complementadas por Comissões Independentes de Supervisão da Atividade Policial, órgão que ainda não existe em nosso país devido à resistência das próprias forças policiais³⁶ e cuja formação é recomendada pelo presente relatório.

A sociedade civil, aquela que em última instância outorga o mandato de uso da força às forças policiais, não pode ser excluída do controle democrático da atividade policial, tarefa imprescindível à devida implementação da democracia no Brasil³⁷. É frente ao compromisso com a democratização que o Subgrupo “Sociedade Civil” conclama o STF a acolher a proposta de implementação da CISAP e que a mesma adote um modelo de organização e atuação voltado para a maior eficiência no alcance dos objetivos almejados, sendo o primeiro e mais fundamental a garantia do direito à vida de negros, pobres e moradores de favelas e periferias.

As experiências de implementação das Comissões Independentes de Supervisão da Atividade Policial em outros países orientaram-se por diferentes modelos de atribuição de seus mandatos, sendo alguns mais bem-sucedidos que outros. Em linhas gerais, pode-se definir o mandato pretendido para a CISAP como sendo aquele que atua com respeito (1) à definição dos protocolos de ação e parâmetros de avaliação do policiamento (antes do ato), (2) à supervisão e prestação de contas (durante o ato), (3) os mecanismos de reparação às ações e omissões das forças policiais (depois do ato), (4) à reflexão sobre as lições aprendidas (depois

³⁵ BAYLEY, H. D. **Padrões de policiamento**. São Paulo: EDUSP, 2001.

³⁶ GONZÁLES, Y. The Swinging Pendulum of Police Reform in the Americas. *Current History*, November 2, 2019

³⁷ SOARES, Luiz Eduardo. **Legalidade libertária**. Rio de Janeiro: Editora Lumen juris, 2006. PINHEIRO, P. S.. Autoritarismo e transição. *Revista da USP*, março/abril/maio, 1991.

do fato)³⁸. Neste sentido, trata-se de estabelecer um modelo que contemple revisão, controle e monitoramento da atividade policial com a devida participação social³⁹.

As atividades específicas serão detalhadas no próximo item.

5.1.1.4. Monitoramento síncrono e a posteriori, assim como o apoio na responsabilização no abuso de uso da força

A revisão, controle e monitoramento da atividade policial pressupõe o controle antes, durante e depois do fato. Contempla elementos que são específicos da atividade policial no Rio de Janeiro, dado que o modelo de policiamento está, como já explicitado acima, assentado sobre as chamadas “operações policiais”, circunstâncias maiores nas quais ocorre a letalidade policial⁴⁰. Nesta direção, é fundamental que a CISAP atue nas seguintes etapas do monitoramento da atividade policial:

A. Revisão dos parâmetros de execução das operações policiais.

A revisão de protocolos para a realização de operações policiais é importante para que se estabeleçam parâmetros de controle do uso abusivo da força. Necessário destacar que um importante ponto de partida pode ser utilizado, a saber, as Instruções Normativas da Secretaria Estadual de Segurança - SESEG nº 01, de 07/08/2017; e da Polícia Militar - PM/RJ/EMG-PM3 nº 052, de 23/11/2018; além da Portaria PC/RJ nº 832, de 02/01/2018, da Polícia Civil, nas quais já estão contidos os princípios basilares dos tratados e protocolos internacionais sobre uso da força e disparos de armas letais e os marcos legais e normativos nacionais existentes.

Contudo, é possível que uma revisão destas Instruções Normativas se faça necessária e seja pactuada com as forças policiais visando a:

- 1) maior precisão do **conceito de excepcionalidade** o qual deve orientar as chamadas operações em áreas sensíveis, tal como será descrito em item específico abaixo;
- 2) maior **detalhamento dos Procedimentos Operacionais Padrão** (POP's) quando da realização dessas ações;
- 3) a **inclusão das devidas cautelas** determinadas pelo plenário do STF quando da realização de operações policiais, como a preservação do perímetro de escolas, cre-

³⁸ UNODC. Handbook on police accountability, oversight and integrity. Relatório de pesquisa, 2011.

³⁹ AMNISTÍA INTERNACIONAL. Policia bajo la lupa: cinco claves para la supervisión y la rendición de cuentas de la policía em las américas. Relatório de pesquisa, 2021

⁴⁰ HIRATA, D., GRILLO, C., DIRK, R. Operações policiais e ocorrências criminais. Relatório de pesquisa, 2020. Disponível em: https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2022/05/2020_Relatorio-Geni_ADPF-635-impactos-e-correlacoes_versao_Final.pdf. Acesso em: 23 mar. 2023.

ches e unidades básicas de saúde, o aviso prévio das operações policiais às autoridades de saúde e educação, a proibição de operações policiais noturnas e evitação em horários de grande circulação, o provimento de ambulância durante as operações e a justificativa para o uso de helicóptero blindado e, por fim;

- 4) **a revisão deverá contemplar tanto as operações que “mobilizem recursos extraordinários” como definido nas Instruções Normativas, como também as incursões armadas dos Grupos de Apoio Tático (GAT’s) dos batalhões de área da polícia militar**, visto que a maioria das operações policiais é realizada pelos batalhões de área, principalmente pelos GAT’s desses batalhões, de modo que essas ações não podem ser excluídas das Instruções Normativas que estabelecem os parâmetros para a realização das operações policiais

B. Monitoramento síncrono das operações policiais

O monitoramento síncrono da atividade policial consiste em uma eficiente medida de prevenção à violência, uma vez que opera como instrumento de controle externo ativo da observância aos Protocolos e Procedimentos Operacionais. Nesta direção, os trabalhos da CISAP poderão ser apoiados na infraestrutura já existente no Centro Integrado de Comando e Controle (CICC) por meio de comunicações e reuniões em tempo real quando da realização das operações policiais. Em complemento, a instalação das câmeras corporais pode ser um suporte muito importante nesta atividade de monitoramento síncrono. Um estudo randomizado e controlado a respeito do programa piloto de implementação de câmeras nos uniformes de policiais em Nova Iorque, Estados Unidos, demonstrou que a medida reduziu expressivamente o número de queixas de violência policial e de abuso de autoridade sem que houvesse diminuição do número de prisões efetuadas ou aumento de ocorrências criminais registradas, provando-se uma experiência de sucesso⁴¹. Houve grande centralidade na implementação da medida da formação de uma sala de monitoramento síncrono, o que contribuiu definitivamente para o seu êxito segundo o estudo.

C. Monitoramento a posteriori e recomendações

Além do monitoramento síncrono, o trabalho da CISAP deve contemplar também o monitoramento a posteriori das operações policiais, a fim de que seja possível a avaliação dessas ações e a revisão dos padrões concretos de atuação. Considerando que as operações policiais mobilizam recursos tecnológicos e operacionais do Estado e causam impactos sistêmicos sobre a população, acreditamos que as polícias devem dispor de indicadores de

⁴¹ Disponível em: <https://ccrjustice.org/sites/default/files/attach/2020/12/Monitor%2012th%20Report%20-%20BWC.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

eficiência para avaliar a efetividade dos meios empregados em vista dos objetivos alcançados e impactos proporcionados. Estes devem se basear em parâmetros objetivos e as escolhas sobre eles devem ser tão transparentes quanto o seu resultado, permitindo assim que seus critérios basilares sejam também objeto de discussão. O conjunto das operações realizadas deve ser avaliado segundo os parâmetros estabelecidos pelo indicador de eficiência, de modo que sejam elaborados relatórios mensais de avaliação das operações policiais, possibilitando a identificação de problemas e o redirecionamento da atividade policial com vistas à sua maior eficiência.

O GENI/UFF formulou uma proposta de indicador apresentada em audiência pública convocada pelo STF e em documento⁴² apensado à ADPF nº 635. Sugere-se que a proposta já submetida sirva como base para a formulação dos indicadores de eficiência a serem implementados. A avaliação da eficiência das operações policiais é um aspecto decisivo que deveria ser cotejado com os indicadores criminais utilizados pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP/RJ), a fim de que seja possível um monitoramento acerca dos impactos das operações policiais. Recomenda-se que o monitoramento a posteriori das operações policiais seja realizado em reuniões periódicas com vistas a produção de relatórios de eficiência e impacto das operações policiais, assim como recomendações acerca do aperfeiçoamento da atividade policial.

D. Controle e apoio na responsabilização dos abusos de uso da força em operações policiais

A responsabilização é um dos elementos mais importantes do controle da atividade policial e, ainda que esta atribuição seja exclusiva do sistema de justiça, o apoio das Comissões Independentes de Supervisão da Atividade Policial tem se mostrado importante, por um lado para que as denúncias sejam realizadas com a devida confiança e, por outro, que vislumbrem os protocolos mínimos de imparcialidade e apoio técnico. Para o caso da CISAP, o documento orientador deve ser o protocolo de Minnesota⁴³. Neste documento, no qual se encontra um verdadeiro guia prático e completo, cobrindo desde marcos normativos gerais até detalhes forenses, detalhando as obrigações jurídicas em matérias investigação, normas éticas para os partícipes das investigações, descrição das boas práticas aplicáveis a policiais, médicos e juristas, assim como os princípios basilares de prontidão, efetividade e

⁴² HIRATA, D. et ali. Medindo a eficiência das operações policiais. Relatório de pesquisa, 2021. Disponível em <http://geni.uff.br/2021/04/19/medindo-a-eficiencia-das-operacoes-policias-avaliacao-e-monitoramento/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

⁴³ ONU. The Minnesota protocol on the investigation of potentially unlawful death – the revised united nations manual on the effective prevention and investigation of extra-legal, arbitrary and summary executions. Relatório de pesquisa, 2017.

exaustividade e participação de familiares nos casos.

A formação da Comissão Independente de Investigações da Jamaica (INDECOM) é um dos exemplos de um mecanismo de monitoramento independente da ação policial que se mostrou bastante eficaz em reduzir a violência de Estado. O INDECOM é uma Comissão do Parlamento criada em 2010 depois que uma ONG jamaicana levou um caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH/OEA) que instruiu a Jamaica a melhorar a qualidade das investigações sobre mortes decorrentes de ações policiais. Seu mandato, estabelecido em lei, é investigar as ações de agentes do Estado, que resultem em morte ou lesão de pessoas ou demais violações de direitos. Nos três anos anteriores ao funcionamento do INDECOM (2007-2009), foram registradas 759 mortes por ação de agentes do Estado Jamaica. No triênio seguinte à formação do INDECOM (2011-2013), houve apenas uma discreta diminuição do número de mortes (-9,5%), mas no triênio posterior (2014-2016) o número de mortos pela polícia caiu mais de 50%.⁴⁴ Mesmo se considerando a hipótese de que outros fatores intervenientes tenham contribuído para esse resultado, é perfeitamente razoável supor que a criação do INDECOM e sua autonomia para conduzir investigações independentes com peritos forenses e recursos próprios tenham cumprido papel decisivo nesse processo virtuoso.

5.1.1.5. Divulgação de relatórios com vistas à transparência e prestação de contas acerca do monitoramento

As atividades das Comissões Independentes de Supervisão da Atividade Policial devem estar submetidas aos mesmos princípios de transparência e prestação de contas do ente a ser regulado (as forças policiais). Nesta direção, é fundamental, para que se estabeleça a devida confiança entre todos os partícipes da CISAP, que sejam divulgados relatórios regulares de suas atividades, com metas e indicadores que possam ser utilizados para a avaliação das suas atribuições⁴⁵. Ademais, propõe-se também a criação de um *website* para plena publicização das atividades da CISAP.

5.1.1.6. Poder de acesso a informações sensíveis

⁴⁴ AMNISTÍA INTERNACIONAL. Policia bajo la lupa: cinco claves para la supervisión y la rendición de cuentas de la policía en las Américas. Relatório de pesquisa, 2021.

⁴⁵ LEWIS, C. Civilian oversight. IN: WAKEFIELD, A., FLEMING, J.. The SAGE dictionary of policing. London, 2009.

Nenhuma das atividades da CISAP que compõem seu mandato, atribuições e ações concretas podem ser realizadas sem que os órgãos públicos concernidos facultem acesso às informações necessárias. Este ponto é ainda mais decisivo e deve ser considerado com atenção dado que o sigilo é tido, não sem razão, como um valor institucional para as forças policiais. Contudo, é inviável o monitoramento síncrono sem acesso às informações acerca do andamento das operações, sem dados pormenorizados da atividade policial seria impossível o monitoramento a posteriori e sem o acompanhamento do inquérito, da denúncia e do processo, o apoio aos casos de responsabilização não serão realizados. O acesso às informações é, portanto, condição de possibilidade para a própria existência da CISAP. Desta forma, antes mesmo do início de suas atividades, é preciso que seja determinado um fluxo regular e obrigatório de informações. Todo o conjunto dessas informações deve ser mantido em sigilo, acautelada no âmbito da CISAP e com divulgação restrita.

O compartilhamento de dados pormenorizados poderá contribuir para a implementação, no âmbito da CISAP, de um sistema de vigilância da letalidade policial. Para tanto, é necessário vincular, entre outras informações relevantes, dados detalhados sobre: a) número de civis mortos e feridos; b) número de policiais mortos e feridos; c) número de pessoas mortas e feridas por policiais no incidente, com desagregação de dados por perfil das vítimas (gênero, raça, idade, localidade etc.); e) descrição detalhada das circunstâncias e evidências que sugerem que a vítima apresentou risco de vida direcionado para justificar o uso da força; f) descrição detalhada dos esforços assumidos pelos agentes policiais para mitigar o emprego do uso da força; g) dados relativos a mortes não intencionais, com devida descrição do perfil das vítimas; h) descrição detalhada da atenção prestada às vítimas e feridos.

Solicita-se ainda que seja facultado à CISAP acesso ao banco de dados da Polícia Civil, atualmente vedado a qualquer outra instituição além da própria Polícia Civil e do Ministério Público, em razão da Lei Estadual nº 5061 de 05/07/2007. Nem mesmo o Instituto de Segurança Pública e a Polícia Militar conseguem acesso à base de dados da Polícia Civil, obrigando que o ISP necessite sempre da intermediação de um policial civil para extrair as informações utilizadas para a produção das estatísticas oficiais. Está claro que a Polícia Civil deve adotar cautelas para a proteção de informações consideradas sensíveis, especialmente sobre a identidade e endereço de vítimas, testemunhas e acusados. No entanto, a redação da Lei e a forma como ela vem sendo interpretada tem contribuído para legitimar violações ao princípio da transparência dos atos público e obstruir a produção de dados de qualidade e de pesquisas que necessitariam do acesso a dados não divulgados.

5.1.2. Metas e indicadores

No Plano de Redução da Letalidade Policial apresentado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, não havia nenhuma meta para a redução da letalidade policial, em desrespeito à determinação constante na Decisão do Supremo Tribunal Federal. Nas reuniões do GT Observatório da Polícia Cidadã, representantes do Instituto de Segurança Pública (ISP/RJ) apresentaram propostas de metas e indicadores sem qualquer transparência, uma vez que não foram discriminados os seus critérios. Os indicadores sociais são ferramentas importantes para orientar processos de avaliação, monitoramento e de tomada de decisões no que tange aos problemas concretos da sociedade. Ao se criar um indicador é necessário estabelecer parâmetros objetivos e as escolhas sobre eles devem ser tão transparentes quanto o seu resultado, permitindo assim que seus critérios basilares sejam também objeto de discussão pública e republicana. A ausência de transparência por parte do ISP/RJ revela mais uma vez a resistência do Governo do Estado em dialogar com a sociedade civil e submeter suas propostas ao escrutínio público.

Destaca-se, nesse ponto, que o ISP/RJ propôs que a “letalidade violenta” seja adotada como indicador para o monitoramento da execução do Plano de Redução da Letalidade Policial. A letalidade violenta é, contudo, a categoria em que o ISP/RJ agrega o número de vítimas de homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, latrocínio, morte por intervenção de agente do Estado e morte de policiais em serviço. Trata-se, portanto, de uma categoria ampla que dilui a variação da letalidade decorrente de ações policiais. Esta subcomissão, entretanto, manifesta-se contundentemente contrária à referida tentativa de desviar o foco do GT de uma discussão sobre letalidade policial para uma discussão genérica e difusa sobre a violência letal de maneira geral, diluindo assim a importância da redução da violência praticada por agentes do Estado. Cabe lembrar que o presente GT foi instituído no âmbito de uma ADPF cujo objeto são as violações praticadas pelo Estado e não a violência letal como um todo.

Em repúdio às tentativas do Governo do Estado de obstruir o controle democrático da atividade policial, apresenta-se aqui as propostas de metas e indicadores formuladas pela presente subcomissão.

5.1.2.1. O número de mortes em decorrência de ação policial (MDPI) como indicador

Por certo, a categoria “Morte por Intervenção de Agente do Estado” (MIAE) apresenta uma série de problemas, mas ainda assim segue sendo a que melhor se aproxima do número real de vítimas da violência policial de modo que esta categoria deve funcionar como indicador para o monitoramento do Plano, até que seja substituída por outra de melhor qualidade, a de morte em decorrência de ação policial (MDPI). O que hoje é contabilizado como MIAE fora outrora registrado no Rio de Janeiro como “Homicídio proveniente de Auto de resistência” e em outros estados como “Resistência Seguida de Morte”, “Morte por Interposição de Agentes de Estado”, dentre outros termos utilizados. Todos eles referem-se aos procedimentos administrativos em que são registradas as mortes de civis por policiais, com presumida “excludente de ilicitude” e cuja finalidade é salvar o agente de uma prisão em flagrante. Este instrumento parte da presunção de suposta resistência por parte das vítimas e de legítima defesa por parte do agente. Essas várias denominações referentes à mesma categoria administrativa foram sendo convertidas em categoria estatística com vistas a dimensionar a violência letal dos agentes estatais. Contudo, essa conversão esconde uma série de outras circunstâncias das mortes de civis que não são contabilizadas pelos órgãos estatísticos oficiais, subnotificando parte do total de cidadãos brasileiros mortos pelas forças policiais.

Tanto o vigésimo primeiro ponto resolutivo da condenação do Estado do Rio de Janeiro pela CIDH/OEA no caso Favela Nova Brasília, em 2017, quanto a recomendação 71 da RPU/ONU (Alemanha), apontam para a necessidade de mudança desta classificação para que esteja clara a situação descrita no termo, como também sua padronização. A resposta do governo federal brasileiro e do governo estadual do Rio de Janeiro foi a alteração do termo, mas não do conceito substantivo e do conteúdo concreto que descreve as circunstâncias das mortes. Atualmente, utiliza-se o termo “Mortes Por Intervenção de Agente de Estado”, pois expressões como “interposição” ou “resistência” foram abolidas, mas o conceito estatístico continua a descrever somente as mortes realizadas sob estas circunstâncias da suposta legítima defesa dos policiais. Desta maneira, não são contabilizadas as mortes que ocorreram devido à atuação de agentes de estado sobre aqueles que não ofereceram resistência e, portanto, não reivindicadas como legítima defesa. Como exemplos, crianças e adolescentes ou ainda adultos vítimas do constante fogo cruzado em ações policiais que perderam suas vidas em ações policiais não são contabilizadas e, portanto, não entram nas estatísticas oficiais de mortes perpetradas por agentes estatais.

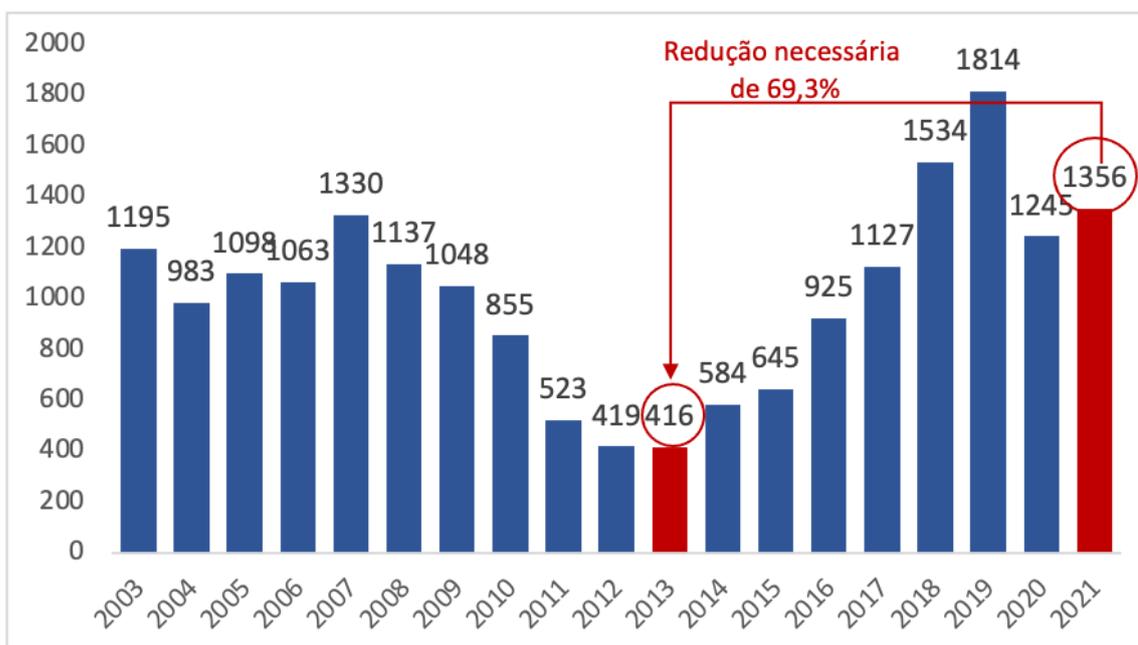
É necessário que a classificação expresse, portanto, não apenas a categoria administrativa que envolve a legítima defesa dos agentes de estado, mas também as

mortes que efetivamente decorrem das ações dos agentes de estado para que se tenha a possibilidade de dimensionar de forma mais realista quantas vidas se perdem como efeito da violência de estado. Daí a proposta de criação do indicador **Morte em Decorrência de Ação Policial (MDPI)**. Em complemento às demandas dirigidas especificamente aos conceitos estatísticos, seria importante a publicação pelo ISP/RJ das mortes em decorrência de ação policial separando aquelas realizadas pela Polícia Militar e pela Polícia Civil e também por Batalhão da Polícia Militar, com vistas ao melhor entendimento da maneira pela qual essas mortes se distribuem.

5.1.2.2. Meta de redução da letalidade policial em 70% no prazo de um ano

Segundo dados do Instituto de Segurança Pública (ISP/RJ), no ano de 2021 houve 1.356 mortes por intervenção de agente do Estado no Rio de Janeiro, o que corresponde a 28,5% de todas as mortes violentas ocorridas no estado no mesmo ano. Apesar deste patamar da letalidade policial ser inaceitável no quadro de um regime democrático, apresenta uma diminuição de 25,2% em relação ao ano de 2019, que se destaca como o mais violento da série histórica, com 1.814 vítimas letais. Como mostrado no gráfico abaixo (Gráfico 3), para que a letalidade policial voltasse ao patamar mais baixo da série histórica dos dados produzidos pelo ISP/RJ – o ano de 2013, em que foram registradas 416 mortes – seria necessária uma queda de 69,3% em relação ao volume de mortes registrado no ano passado.

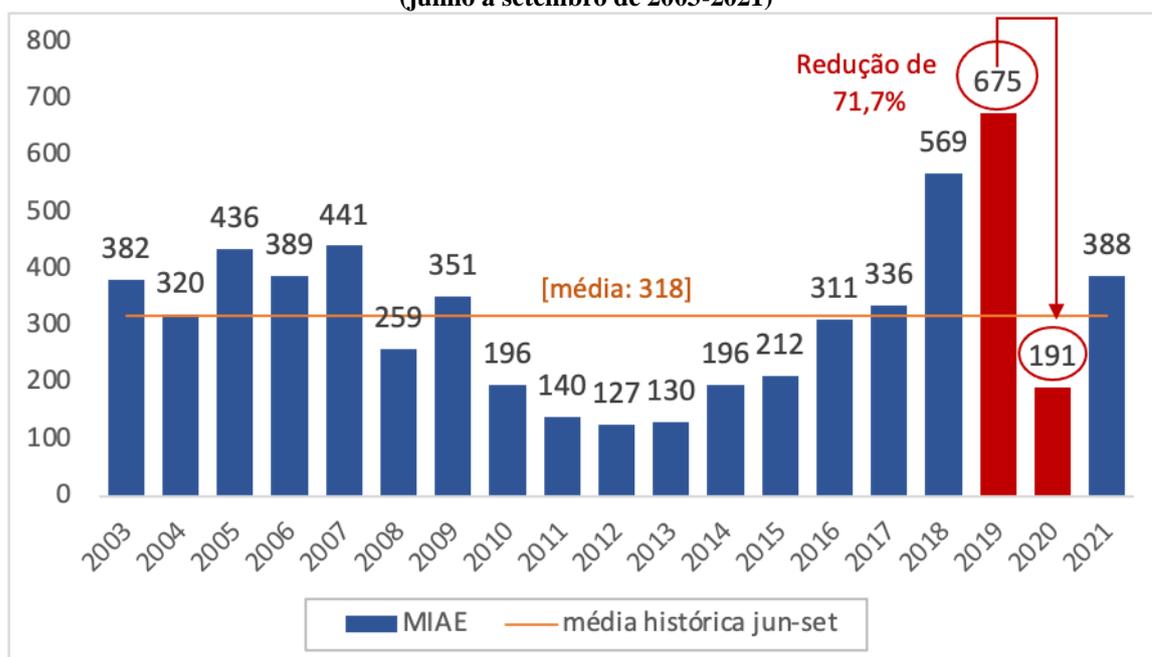
Gráfico 3: Mortes por intervenção de agente do Estado no estado do Rio de Janeiro (2003-2021)



Fonte: ISP/RJ

A redução pretendida pode ser alcançada a curto prazo, dado que o patamar da letalidade policial se encontra em níveis muito elevados e desde que sejam tomadas medidas efetivas para o controle democrático e participativo da atividade policial. A demonstração de que é perfeitamente viável a pronta redução da letalidade policial é que houve uma redução de 71,7% do número de mortes por intervenção por agentes do Estado nos quatro meses que seguiram a decisão liminar do STF de restringir as operações policiais a situações absolutamente excepcionais, em relação ao mesmo período do ano anterior. A decisão proferida pelo Ministro Edson Fachin, posteriormente, confirmada pelo Tribunal Pleno do STF, entrou em vigor no dia 05/06/2020 e, como pode ser visto no gráfico abaixo (Gráfico 4), a restrição às operações foi um evento específico capaz de interromper a trajetória de aumento da letalidade policial iniciada em 2014 e reduzir substancialmente o número de mortes. Cabe reforçar que a decisão de restringir as operações policiais não foi acompanhada de outras medidas estruturais como aquelas que podem compor o plano de redução da letalidade policial. Isto significa que a restrição das operações policiais no bojo do conjunto de ações que compõem o plano de redução da letalidade policial tenderia a lograr certamente uma redução ainda mais rápida e expressiva.

Gráfico 4: Mortes por intervenção de agente do Estado no estado do Rio de Janeiro (junho a setembro de 2003-2021)



Fonte: ISP/RJ

Note-se ainda que a queda de 71,7% na letalidade policial foi concomitante à

diminuição dos principais indicadores criminais, segundo dados do ISP/RJ apresentados em relatório específico do GENI/UFF. Isso evidencia que o controle da letalidade policial, do crime e o respeito ao direito à vida dos moradores de favelas não se opõem. Infelizmente, como demonstrado em outro relatório do GENI/UFF⁴⁶, a decisão liminar do STF passou a ser desobedecida paulatinamente pelo Estado do Rio de Janeiro a partir do mês de outubro de 2020 de modo que, no início de 2021, já se realizava ainda mais operações policiais do que antes do período de vigência da liminar.

Vale destacar que, quando considerados parâmetros formalizados em indicadores de abuso da força policial estabelecidos pela bibliografia especializada internacional, a meta de redução da letalidade policial em 70% no prazo de um ano mostra-se razoável ou mesmo insuficiente, a depender da métrica adotada:

- a) Segundo importante pesquisa coordenada por Ignácio Cano⁴⁷, em cidades e países onde não há suspeitas de abuso da força por parte da polícia, apenas 5% das mortes violentas intencionais são causadas por agentes do Estado e sempre que essa porcentagem ultrapassa 10%, há claros indícios de abuso da força. Tomando como referência a letalidade violenta total e a letalidade policial observadas em 2021, seria necessário reduzir em 72,3% o número de mortos por intervenção de agentes do Estado para que não fosse ultrapassada a proporção máxima de 10% do total de mortes violentas intencionais.
- b) Um consagrado estudo de Paul Chevigny⁴⁸ estabeleceu como indicador de abuso da força oficial a razão entre pessoas mortas por agentes do Estado e agentes mortos em serviço. Segundo o autor, se essa razão exceder 10:1 há indício de abuso da força. Considerando os dados oficiais referentes a 2021 no Estado do Rio de Janeiro, a razão foi de 136 pessoas mortas pela polícia para cada policial morto em serviço, logo, a queda da letalidade policial necessária para que esse indicador fosse atendido seria de 92,6%, redução bastante superior à meta recomendada no presente documento.
- c) Outro indicador que se destaca na literatura internacional é a razão entre mortos e feridos em confronto, cujo cálculo resulta no chamado “índice de letalidade”. Segundo um relatório da Cruz Vermelha Internacional⁴⁹, nos conflitos armados modernos, a ra-

⁴⁶ Disponível em: http://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2022/05/2021_Um-ano-de-ADPF-das-favelas_GENI.pdf. Acesso em: 23 mar. 2023.

⁴⁷ Cano, I. **Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

⁴⁸ Chevigny, P. “Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina”, *Criminal Law Forum*, 1(3), (1991): 389-425.

⁴⁹ Giannou and Baldan, *War Surgery, Working with Limited Resources in Armed Conflicts and Other Situations of Violence* (Geneva: International Committee of the Red Cross (ICRC), 2010).

ção média é de um morto para cada 4 pessoas feridas, no entanto o tipo de armamento empregado pode modificar essa razão. Quando as armas utilizadas são fuzis, os índices de letalidade variam entre 0.4 e 0.66 (mortos por feridos). Segundo o relatório do Monitor do Uso da Força Letal da América Latina⁵⁰, esse índice deve estar sempre abaixo de 1 e, caso exceda esse limiar indica que há uso excessivo da força e, possivelmente, execuções sumárias. Os dados do ISP/RJ não permitem calcular esse indicador porque não há informações disponíveis de feridos por intervenção policial. No entanto, em consulta à base de operações policiais do GENI/UFF, identifica-se a razão de 1,51 civis mortos para cada civil ferido nas operações policiais realizadas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro em 2021. Para que se alcançasse a razão média de 1 morto para 4 feridos, seria necessária uma redução de 83,6% dos mortos em operações e, para que se alcançasse o índice máximo de letalidade em confrontos com fuzis (0,66), seria necessária uma redução de 56,3% do número de mortes em operações.

Todos os indicadores mencionados acima reforçam a razoabilidade e adequação da *meta de redução da letalidade policial em 70% no prazo de um ano*. O Governo do Estado recusou-se à inclusão desta meta no Plano de Redução da Letalidade Policial, argumentando que a Decisão do STF em 2020 teria produzido um “ponto fora da curva” que não poderia servir como parâmetro estatístico. No entanto, considerando que a meta é reduzir e não manter a curva de crescimento da letalidade, deve-se buscar replicar as experiências que fizeram a letalidade despencar.

5.1.2.3. Detalhamento das metas e indicadores da letalidade policial

Meta 1: Adequação do Plano de Redução da Letalidade policial aos parâmetros e indicadores de monitoramento do Plano construídos no âmbito do GT Observatório da Polícia Cidadã: *prazo 30 dias*

Meta 2: Publicação dos dados de Morte em Decorrência de Ação Policial (MDPI), contendo número agregado (e disponibilização de microdados) de vítimas fatais em ações e operações das forças policiais estaduais, sejam planejadas ou emergenciais, e de todos os programas de policiamento e unidades especiais existentes: *prazo 30 dias*

Meta 3: Redução de 70% do número total de mortes em decorrência de ação policial, tomando como parâmetro o ano de 2022, respeitando a segmentação declinada abaixo. *Prazo*

⁵⁰ Disponível em: <https://www.monitorfuerzaletal.com/Executive-Monitor-English.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

12 meses

Meta 3.1: Redução de 70% do número de MDPI por grupos de raça/cor: brancos, pardos e pretos

Meta 3.2: Redução de 100% do número de MDPI para pessoas menores de 12 anos

Meta 3.3: Redução de 90% do número de MDPI na faixa etária de 12 a 16 anos

Meta 3.4: Redução de 70% do número de MDPI na faixa etária 16 a 24 anos

Meta 4: Redução da proporção de mortos e feridos em operações policiais para 1:4

Meta 5: Redução a proporção de MDPI na soma total de mortes violentas intencionais (MVI), de 28% (medido em 2013) para 10% ou menos em 2025. *Prazo 36 meses*

Meta 6: Manutenção da estabilidade de indicadores atingidos na meta 3 por um período de 36 meses

Meta 7: Publicação periódica dos indicadores de eficiência das operações policiais, com base nos boletins fornecidos pelas autoridades policiais. *Prazo 14 meses*

Meta 8: Envio pelas autoridades policiais responsáveis por operações policiais ao Instituto de Segurança Pública de boletim contendo informações abaixo descritas, no prazo de 72 horas. *Prazo de implementação do envio de boletins: 45 dias*

- a) Número de agentes policiais mobilizados e descrição das unidades acionadas
- b) Tipo de equipamento e armamento utilizado
- c) Número de mortes em decorrência de ação policial (MDPI), discriminado por sexo, cor/raça e idade
- d) Número de policiais mortos na operação
- e) Número de pessoas feridas, discriminando policiais e não policiais
- f) Número de armas apreendidas na operação, especificando tipo e situação de registro
- g) Quantidades de projéteis disparados
- h) Quantidade e descrição de objetos apreendidos para perícia técnica (substâncias, mercadorias, objetos, projéteis, veículos, equipamentos de informática, etc)
- i) Número de prisões realizadas na operação, especificando prisões por mandado judicial e em flagrante delito

5.1.3. Conceito de Excepcionalidade

A presente versão sintética da *nota técnica* já integrada aos documentos encaminhados ao STF tem o objetivo de contribuir para a definição do caráter de excepcionalidade das operações policiais durante o período da pandemia, determinado pelo Ministro do Supremo

Tribunal Federal, Edson Fachin, no contexto da ADPF nº 635, tal como citada abaixo:

Ante o exposto, defiro a medida cautelar incidental pleiteada, *ad referendum* do Tribunal, para determinar: (i) que, sob pena de responsabilização civil e criminal, não se realizem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do COVID-19, **salvo em hipóteses absolutamente excepcionais**, que devem ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – responsável pelo controle externo da atividade policial; e (ii) que, **nos casos extraordinários de realização dessas operações durante a pandemia, sejam adotados cuidados excepcionais**, devidamente identificados por escrito pela autoridade competente, para não colocar em risco ainda maior população, a prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de atividades de ajuda humanitária.

Para compreender tal formulação, é preciso considerar que 1] os princípios basilares contidos nos tratados e protocolos internacionais sobre uso da força e disparos de armas letais caracterizam a excepcionalidade como condição para a ação policial em situações análogas às operações policiais; 2] nos marcos legais e normativos nacionais existentes, as operações policiais são situações já caracterizadas pela excepcionalidade; e 3] que esses princípios basilares e marcos legais, anteriores à ADPF nº 635, **devem ser interpretados de maneira ainda mais restritiva no contexto da decisão colegiada do STF. Porém, mais importante, a excepcionalidade é conceito anterior à própria Decisão do STF, que já figura como condição de possibilidade de realização de tais ações.** Isto significa que à luz desses documentos, incluindo, como veremos, as IN's produzidas pelas próprias forças policiais, **deve-se concluir que a excepcionalidade deve ser a regra de arbitragem para que operações policiais sejam realizadas mesmo em períodos posteriores ao contexto da pandemia do Covid-19.**

Ademais, em consonância com tais parâmetros, o uso da força somente é opção quando para alcançar um objetivo legítimo de segurança pública nenhuma outra alternativa razoável esteja disponível. Ainda, em observância ao princípio da proporcionalidade e responsabilidade, é imperioso que o tipo e nível da força aplicados sejam proporcionais à ameaça representada por um indivíduo ou grupo de indivíduos. O princípio da proporcionalidade proíbe o uso da força quando o dano infligido é superior à realização de um objetivo legítimo. As sistemáticas chacinas que se registram na cidade do Rio de Janeiro são emblemáticas da falha no cumprimento desse princípio. O princípio da proporcionalidade significa, em termos coloquiais, que os fins não justificam todos os meios. Ainda, a responsabilização pelas ações e omissões das forças de segurança pública deve envolver as hierarquias de comando direta ou indiretamente envolvidas em práticas policiais ilegais. Em âmbito legal e regulamentar, o Governo do Estado deve definir claramente a responsabilidade

de oficiais comandantes e outros superiores pela violência policial ilícita.

O esforço de exegese da referida *nota técnica* tem como marco normativo os protocolos de operações em *áreas sensíveis* elaborados pelas polícias civil e militar, vigentes desde o ano de 2017. Particularmente, as Instruções Normativas da Secretaria Estadual de Segurança - *SESEG nº 01, de 07/08/2017*; e da Polícia Militar - *PM/RJ/EMG-PM3 nº 052, de 23/11/2018*; além da *Portaria PC/RJ nº 832, de 02/01/2018*, da Polícia Civil⁵¹.

Por definição, as operações policiais em áreas sensíveis constituem intervenções excepcionais no contexto da atividade das forças de segurança. São ações *extraordinárias por natureza*, e, portanto, delimitadas por princípios que regem as operações policiais:

DOS PRINCÍPIOS

(...)

Art. 3º - As operações policiais em áreas sensíveis reger-se-ão pelos seguintes princípios, dentre outros:

I - Preservação da vida;

II - Respeito à dignidade humana e afastamento de qualquer forma de discriminação;

III - Respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais;

IV - Respeito e obediência às leis;

V - Uso diferenciado da força nas situações em que seja estritamente necessária e na medida exigida para o cumprimento do dever legal.

Esse conjunto de restrições visando o controle do uso da força, de forma a atender ao princípio elementar de proteção da vida, no decurso das atividades rotineiras das polícias, está amparado em uma ampla e longeva legislação de cunho internacional. Trata-se, portanto, de um quadro normativo absolutamente consolidado entre as polícias de todo o mundo democrático, referendado nas normas e protocolos locais de cada uma delas por força de lei, inclusive no Brasil. Os princípios acima descritos, que constam na Instrução Normativa da SESEG, são uma síntese das determinações encontradas no *Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei*, promulgado pelas Nações Unidas em 1979.

Nos EUA, por exemplo, o documento *National Consensus Policy on Use of Force* (2017) estabelece que o disparo de uma arma de fogo por parte de um policial só pode ser efetuado em razão de um perigo *imediato* à sua vida ou à de terceiros:

A conventional shot should only be fired when absolutely necessary in self-defence or in defence of another when there is an immediate risk to life from unlawful violence and where the circumstances are not such as to require the immediate incapacitation of that subject by a critical shot.

⁵¹ Para os fins desta análise, nos reportaremos sempre ao conteúdo da Instrução Normativa SESEG 01/2017, cujo teor foi reproduzido, no todo ou em parte, nas normas subsequentes da Polícia Militar e Polícia Civil.

Tendo em vista que os princípios legais contidos nos tratados e protocolos internacionais, citados pelo Ministro Fachin, já instruem por força de lei a legislação brasileira e, em consequência, os conteúdos normativos das polícias no Rio de Janeiro, a “absoluta excepcionalidade” invocada no Acórdão do STF só pode ser compreendida como “excepcionalidade da excepcionalidade”.

De acordo com os argumentos apresentados pela PC/RJ no âmbito da ADPF nº 635, “todas as ações da Polícia Civil são absolutamente excepcionais”, ainda que reconheça, no mesmo documento, realizar “dezenas de operações mensais em comunidades”⁵². Já a Polícia Militar realizou, em 2019, um total de 5.152, a maioria em áreas sensíveis. Tais números desmentem qualquer ideia possível de excepcionalidade. Ao contrário, apontam para sua rotinização no Rio de Janeiro, constituindo o verdadeiro *modus operandi* das polícias neste Estado. A rotinização das operações policiais implica, também, na *normalização do risco intolerável*.

A relativização do significado dramático da existência de vítimas fatais em operações policiais no Rio de Janeiro, assim como da própria noção de excepcionalidade intrínseca a tais operações, se relaciona de maneira direta à ideia, comum entre as polícias, de que o Estado do Rio de Janeiro constitui um território em “guerra”, onde operam grupos fortemente armados que precisam ser combatidos a qualquer custo. Esse é um dos argumentos contidos na peça enviada pela PC/RJ ao Supremo Tribunal Federal:

Difilmente em alguma cidade do mundo, em situação de paz, há a realidade de “guerra” existente no Rio de Janeiro, que tem seu território disputado entre as facções criminosas do narcotráfico e entre estas e grupos paramilitares milicianos⁵³.

Ao operar com a noção de “realidade de ‘guerra’ existente no Rio de Janeiro”, as Polícias Civil e Militar, assim como o Governo Estadual, criam uma justificativa permanente para incursões policiais em áreas sensíveis, rotinizando-as de tal forma que parecem se confundir com a atividade policial em si, e não mais como uma situação de enfrentamento - como se vê na declaração da PM/RJ em documento enviado ao STF: “a Polícia Militar não busca o confronto, sendo tal opção uma decisão do opositor das ações policiais”⁵⁴. Não é preciso lembrar que, por definição, é o Estado que deve zelar pela preservação da vida, pela

⁵² Argumentos da Polícia Civil, ADPF nº 635, documento comprobatório n. 59929/2020, p. 52 e 48, respectivamente.

⁵³ Argumentos da Polícia Civil, ADPF nº 635, documento comprobatório n. 207/59929/2020, p. 51.

⁵⁴ Argumentos da Polícia Civil, ADPF nº 635, documento comprobatório n. 208/59929/2020, p. 02

paz e segurança dos cidadãos, e que não se pode esperar o mesmo dos criminosos a que se propõe enfrentar, sendo incabível transferir aos mesmos a obrigação de evitar o confronto. Além disso, pelo que é definido nos termos do artigo 8º dos *Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei*, não se pode alegar circunstâncias excepcionais para fugir aos enunciados contidos nesse tratado:

8. Não será aceitável invocar circunstâncias excepcionais, tais como instabilidade política interna ou outras situações de emergência pública, como justificativa para o abandono destes princípios básicos.

Ainda que o elevado número de operações policiais em áreas sensíveis descaracterize a ideia de excepcionalidade, ao menos em sua expressão quantitativa, é preciso averiguar quais são os bens e direitos perseguidos em tais incursões. Em outras palavras, cabe indagar a que as operações policiais se destinam e, nesse sentido, refletir sobre a proporcionalidade entre os custos e objetivos das incursões nessas áreas.

Na tabela abaixo, constam os dados válidos referentes a motivações das operações policiais realizadas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sobre as quais foi possível reunir informações, na série entre os anos de 2007 e 2019. Em virtude da ausência de dados oficiais e públicos sobre operações policiais em áreas sensíveis, utilizando-se aqui a base produzida pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF), que quantifica o número mínimo de operações, isto é, apenas aquelas que se pode afirmar terem ocorrido⁵⁵.

Tabela 1: Motivações das operações policiais (2007-2020)

Anos	Repressão ao tráfico de armas e drogas	Mandado de busca e apreensão	Fuga/perseguição	Retaliação por morte ou ataque	Operações patrimoniais	Disputa entre grupos criminais	Outros	Sem informação	Total de operações
2007	242	165	107	32	59	53	95	204	957
2008	205	99	16	48	38	36	170	361	973
2009	281	79	21	40	17	33	95	333	899
2010	346	64	16	15	10	36	78	66	631
2011	371	34	10	20	26	12	29	158	660
2012	250	78	63	11	6	19	34	81	542
2013	344	119	14	46	58	30	42	287	940
2014	88	139	14	192	17	21	88	635	1194
2015	90	103	28	86	15	21	69	199	611
2016	85	47	6	78	30	15	95	198	554
2017	141	119	32	151	173	63	53	446	1178
2018	296	134	159	50	76	33	87	244	1079
2019	105	122	83	31	35	28	37	344	785
2020	26	46	23	10	7	30	76	102	320
Total	2870	1348	592	810	567	430	1048	3658	11323
Porcentagem	25%	12%	5%	7%	5%	4%	9%	32%	

⁵⁵ Ver: HIRATA, Daniel; GRILLO, Christoph Grillo. *Operações policiais no Rio de Janeiro*. Fundação Heinrich Böll, Rio de Janeiro. 2020. Disponível em <https://br.boell.org/pt-br/2019/12/21/operacoes-policias-no-rio-de-janeiro>. Acesso em: 23 mar. 2023.

Como os dados tornam evidente⁵⁶, a força e, em especial, a força letal, tem sido empregada indiscriminadamente nas operações policiais em áreas sensíveis não para proteger a vida, mas para recuperar objetos roubados, para perseguir criminosos e suspeitos, efetuar prisões, retaliar os grupos armados, reprimir a venda de drogas e cumprir mandados judiciais. Apenas em 4% dos casos, aqueles que se referem à disputa entre grupos criminais, as operações policiais visam a preservação da vida, contrariando as normas internacionais, o direito doméstico e as próprias instruções normativas e protocolos elaborados pelas próprias polícias Militar e Civil. As operações policiais não apenas se distanciam do princípio fundamental de proteção da vida, como, principalmente, se dão em franca oposição ao mesmo. O uso da força, sobretudo da força letal, vale reiterar, tem se destinado à recuperação de objetos roubados, apreensões de drogas, perseguições, retaliações, prisões e repressão aos grupos armados presentes nas áreas sensíveis. Nesse sentido, ainda mais grave é o padrão por meio do qual se efetuam as operações policiais nesses territórios, caracterizado pela radicalização da ideia de “guerra” e, conseqüentemente, marcado pela quase absoluta ausência de cautelas elementares visando à proteção da população que mora nessas áreas. Em síntese, as operações policiais têm um alto custo em vidas e resultados muito aquém dos esperados, quando se trata da desarticulação do crime organizado. Em boa medida, a ausência de investimentos em inteligência e informação torna a polícia refém desse modelo.

Observando os percentuais de cada motivação, e sua hierarquização no contexto da ação policial, encontram-se algumas relações que merecem ênfase. A primeira delas, quanto ao ator demandante, mostra que 93,8% das demandas que originam uma incursão policial em áreas sensíveis provêm de canais institucionais, isto é, partem do Ministério Público, do Poder Judiciário ou da própria Autoridade Policial. Apenas 6,2% das operações se constituem como demandas da sociedade, e ocorrem nos contextos de disputa entre grupos criminais. São essas, também, as situações em que existe uma ameaça clara, direta e iminente à vida da população, e, por essa razão, exigem uma ação inegociável. Além disso, essas motivações também podem ser classificadas quanto ao seu caráter planejado ou emergencial. Os dados mostram que pelo menos 84,1% das operações são planejadas [repressão ao tráfico, mandado, operações patrimoniais, retaliação], enquanto a disputa entre grupos criminais e fuga ou perseguição, em geral, são sempre emergenciais.

⁵⁶ Das categorias referentes às motivações é importante destacar que “repressão ao tráfico de drogas” sobressai como uma justificativa genérica para operações de confronto. Ainda no tocante às categorias, a motivação “retaliação por morte ou ataque” dizem respeito à “respostas” da polícia a uma determinada ação de criminosos, em geral, por conta da morte de um policial. Finalmente, as percentagens alocadas junto aos números totais de cada operação se referem aos dados válidos.

As operações planejadas possuem entre si uma estranha relação: costumam ser as mais letais. A relação entre letalidade e operações planejadas também pode ser descrita a partir da relação entre letalidade e demandas do poder público.

A “absoluta excepcionalidade”, atribuída como qualificativo restritivo às hipóteses de realização de operações policiais, na decisão do Ministro Edson Fachin, só pode ser entendida, então, reitere-se, como “excepcionalidade da excepcionalidade”, categoria que não isenta as polícias da obrigação de cumprir os princípios fundamentais que legitimam sua existência. Isto significa, em primeiro lugar, a preservação da vida e, em seguida, e como decorrência, o respeito à dignidade humana, aos direitos humanos, às liberdades fundamentais e ao afastamento de qualquer forma de discriminação. Concretamente, isso significa que as operações policiais estão limitadas às circunstâncias em que a vida dos moradores de áreas sensíveis esteja em situação de perigo imediato e concreto, sendo qualquer extrapolação a essa condição passível de responsabilização civil e penal.

5.1.4. Controle de armas e munições

Vários estudos apontam que cerca de 30% das armas que hoje alimentam o mercado ilegal e o tráfico de armas são oriundas de aquisições legais e que, posteriormente, foram desviadas para a criminalidade.⁵⁷ Entre 2015 e 2018, 1.049 armas foram desviadas da Polícia Civil do Rio, segundo relatórios analisados pelo Instituto Sou da Paz, a pedido do jornal O Estado de S. Paulo. A esse arsenal se juntam as armas e munições desviadas dos batalhões das Forças Armadas e da Polícia Militar⁵⁸. Essa realidade tem suscitado o debate sobre uma política eficaz de controle de armas e munições e a implementação de planos de controle pelos estados, já em fase de implementação como, por exemplo, no Espírito Santo⁵⁹. Neste contexto, é imprescindível observar a mudança de perspectiva do controle e apreensão de armas, como apontado no projeto “Modelo Integrado de Controle de Armas de Fogo”,

⁵⁷Armas desviadas da PM abastecem traficantes, milicianos e assaltantes. Disponível em: Acesso em: 23 mar. 2023. <https://extra.globo.com/casos-de-policia/armas-desviadas-da-pm-abastecem-trafficantes-milicianos-assaltantes-25049556.html>. Acesso em 12/ 06/ 22; Balas compradas por forças de segurança foram usadas em 23 ações que causaram 83 mortes. Disponível em: <https://extra.globo.com/casos-de-policia/balas-compradas-por-forcas-de-seguranca-foram-usadas-em-23-aco-es-que-causaram-83-mortes-25029999.html>. Acesso em: 23 mar. 2023; Estudo mostra que 30% das armas de crimes no Espírito Santo vieram do mercado legal. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/06/estudo-mostra-que-30-das-armas-de-crimes-no-espírito-santo-vieram-do-mercado-legal.shtml>. Acesso em: 23 mar. 2023.

⁵⁸ Armas de quartéis abastecem facções. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,armas-de-quarteis-abastecem-faccoes,700032980762>. Acesso em: 23 mar. 2023.

⁵⁹ GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E INSTITUTO SOU DA PAZ. **Modelo Integrado de Controle de Armas de Fogo no Espírito Santo**. Espírito Santo, março de 2022. Disponível em: <https://soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/pesquisas/controle-de-armas/as-armas-do-crime/?show=documentos#6323-1>. Acesso em: 23 mar. 2023.

elaborado pela Secretaria de Segurança Pública do Estado do Espírito Santo e Instituto Sou da Paz:

Dentro dessa lógica, a apreensão de armas deixaria de ser apenas um produto colateral da atividade policial, um indicador operacional com impacto pontual no varejo do mercado ilegal e realizada em operações com alto risco de confronto. **A apreensão de armas se transformaria em investimento e em recurso que promove a identificação e desarticulação de rotas de tráfico de armas com impacto no atacado e mais duradouro**, além de viabilizar operações de apreensão mais seguras, com menos riscos e custos sociais (Grifou-se).⁶⁰

Ou seja, um controle mais eficaz das armas e munições é capaz de impactar o risco para os agentes de segurança pública e para a população civil.

Também é fundamental observar que, dentre as armas desviadas para a criminalidade ou utilizadas de forma ilícita, há um número, nada desprezível, de material bélico pertencente ao patrimônio das forças de segurança pública dos Estados e da União. O relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados sobre Organizações Criminosas e Tráfico de Armas concluiu que cerca de 20% das armas apreendidas no Rio de Janeiro e em São Paulo pertenciam ao patrimônio das forças de segurança pública do estado ou das forças policiais.⁶¹

No Rio de Janeiro, entre 2011⁶² e 2015⁶³, duas Comissões Parlamentares de Inquérito foram realizadas pela Assembleia Legislativa, tendo sido apontado, nos seus relatórios finais, o precário sistema de geração, manutenção e atualização de informações relativas ao controle de armas e munições nas instituições de segurança pública do Estado. O registro eficaz das armas e munições patrimoniais, com a identificação do agente responsável e a possibilidade de rastreamento, compõe a política estadual de controle de armas de fogo, suas peças e componentes e de munições, instituída, no Rio de Janeiro, pela Lei nº 8186, de 30/11/2018 e associado às demais ações, ora propostas no presente documento, é capaz tanto de prevenir desvios de armas e munições custeadas pelo Estado, como também de permitir o

⁶⁰ GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E INSTITUTO SOU DA PAZ. **Modelo Integrado de Controle de Armas de Fogo no Espírito Santo**. Espírito Santo, março de 2022. Disponível em: <https://soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/pesquisas/controle-de-armas/as-armas-do-crime/?show=documentos#6323-1>. Acesso em: 23 mar. 2023.

⁶¹ Relatório final da CPI sobre Tráfico e Organizações Criminosas. Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/UserFiles/Image/relatorio_jungman.pdf. Acesso em: 23 mar. 2023.

⁶² Aprovação de relatório da CPI do Tráfico de armas iniciada em 2011. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2011/12/alerj-aprova-relatorio-final-da-cpi-das-armas-em-sessao-extraordinaria.html>. Acesso em: 23 mar. 2023.

⁶³ Aprovação de relatório da CPI do tráfico de armas iniciada em 2015. Disponível em: <https://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/44449?AspxAutoDetectCookieSupport=1>. Acesso em: 23 mar. 2023.

monitoramento mais próximo e identificação de anomalias no uso da força letal (disparos de armas de fogo) por parte das unidades policiais.⁶⁴

Desta forma, recomenda-se Implementar a Política Estadual de Controle de Armas de fogo, suas Peças e Componentes e de Munições, instituída, no Rio de Janeiro, pela Lei nº 8186, de 30/11/2018⁶⁵, notadamente, sobre o controle de armas e munições institucionais das forças de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro e, neste sentido:

- 1) Inventariar e recadastrar, através de sistema informatizado, todas as armas patrimoniais pertencentes à Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Penal e Corpo de Bombeiros, levantando excedentes de armas de fogo estocadas (inservíveis ou obsoletas) que possam ser encaminhados para destruição, ajudando a prevenir desvios;
- 2) Garantir a marcação de armas de fogo do ERJ de acordo com a Portaria 213 do Comando Logístico do Exército de 2021 (art. 7º e 8º). Marcar e uniformizar as armas patrimoniais do ERJ. Garantir que os processos atuais e na vigência da Lei nº 8.186/2018 tenham contemplado os mecanismos de rastreabilidade (dispositivos eletrônicos) previstos na legislação (art. 3º);
- 3) Aproveitar a doação do Governo Federal de Sistemas Eletrônicos de Comparação Balística e inclusão do Estado do Rio de Janeiro no Banco Nacional de Perfis Balísticos⁶⁶ para a inserção de padrões balísticos das armas do ERJ, iniciando o cadastro a partir da análise das unidades de Polícia Militar e Civil com maior número de mortes por intervenção de agente do Estado. A inclusão dos padrões balísticos de cada arma agiliza o esclarecimento em casos de ocorrências com morte e vítimas de ‘balas perdidas’;
- 4) Estabelecer com urgência nos editais de compras de munições a exigência o limite máximo de 1000 (mil) munições por lote, com a mesma munição gravada no culote dos estojos (art. 4º da Lei nº 8.186/2018) com vistas a contribuir com a rastreabilidade das munições, que previnem desvios e facilita a identificação de funcionários públicos envolvidos nos desvios;
- 5) Fortalecimento de sistemas de gestão de material bélicos, como o SISMATBEL (da PM/RJ) e equivalente na PC/RJ que consigam produzir mapas em tempo real sobre a custódia das armas e munições do ERJ. Permitindo saber quantas munições (e de quais

⁶⁴ Vide por exemplo o projeto piloto desenvolvido pelo Laboratório de Análise da Violência da UERJ, propondo o levantamento de ‘um limiar razoável de consumo de munição’ por área e função dentro da PM/RJ, permitindo uma atuação preventiva que afaste policiais que estejam consumindo munições acima deste limite. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/o-controle-da-letalidade-policia-17593710>. Acesso em: 23 mar. 2023.

⁶⁵ Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/655017949/lei-8186-18-rio-de-janeiro-rj>. Acesso em: 23 mar. 2023.

⁶⁶ Vide Decreto Federal nº 10.711/2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10711.htm. Acesso em: 23 mar. 2023.

- lotes) foram distribuídas a cada servidor ou batalhão, quais armas estão sob carga de qual servidor ou batalhão/unidade, etc, ajudando na prevenção dos desvios e controle do uso da força letal por parte das polícias;
- 6) Estabelecer uma rotina sistemática no âmbito da PC/RJ que obrigue que as armas apreendidas sejam sistematicamente rastreadas nos bancos de dados disponíveis (SINARM da Polícia Federal e SIGMA do Exército) para identificação do perfil, origem e último proprietário identificável, ajudando a identificar fontes de desvios e rotas de tráfico;
 - 7) Cumprimento do § 12 do art. 3º do Decreto nº 9.847/2019, que determina o envio trimestral pelas unidades de criminalística de dados de apreensões de armas para inclusão no SINARM da DPF;
 - 8) Cumprimento da Resolução nº 134/2011 do Conselho Nacional de Justiça que determina um fluxo célere das armas apreendidas garantindo ao menos dois envios anuais de armas⁶⁷ já periciadas, para o Comando do Exército destruir, evitando assim os acúmulos em depósitos que favorecem desvios;
 - 9) Estabelecer protocolos e regulamentos específicos para utilização de armas de fogo e cada arma menos letal em abordagens cotidianas, em contextos de protestos e operações especiais, em consonância com os parâmetros internacionais de direitos humanos;
 - 10) Estabelecer metas a curto, médio e longo prazo para investimento e substituição de arsenal por armas não letais (como por exemplo, de imobilização neuromuscular); .

5.1.5. Câmeras Corporais

Em virtude da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635 o Supremo Tribunal Federal deferiu, dentre os diversos pedidos constantes na peça, a determinação da instalação de câmeras com capacidade de captar áudio e vídeo nas fardas dos policiais do Rio de Janeiro. No entanto, os dispositivos não estão sendo utilizados durante a realização de operações policiais. Como será argumentado: *(a) o uso das câmeras nas fardas durante operações policiais é medida essencial para a diminuição da letalidade policial, pois a maioria das mortes ocorrem nessas ações; (b) a Polícia Civil também é responsável por chacinas policiais proporcionalmente mais letais do que as da Polícia Militar e deveria aderir ao uso de câmeras durante as operações em favelas; (c) os batalhões e unidades*

⁶⁷ Artigo 7º, parágrafo único da Resolução nº 134/2011 do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/139>. Acesso em: 23 mar. 2023.

especializadas, como o BOPE e a CORE são os grupos mais letais dentro das polícias e não podem ser desobrigados do uso de câmeras nas fardas; (d) *que os GATs e PATAMOs sejam prioritariamente incluídos como aqueles que deveriam receber as câmeras porque nos BPMs de área são as unidades que realizam operações policiais.* O ponto mais importante e estrutural se refere ao fato de a maior parte das mortes por intervenção de agentes do Estado ocorrerem em operações policiais em favelas, ocasião em que policiais não utilizarão os equipamentos, segundo anunciado pelo Governo do Estado. A presença de câmeras durante as operações policiais e, sendo estas as circunstâncias prioritárias nas quais ocorre a letalidade policial, de que maneira é possível que o equipamento seja um instrumento da redução das mortes perpetradas por agentes de estado? As operações policiais são também as circunstâncias em que se averigua um fenômeno de alta concentração de mortes em eventos regulares específicos, os quais se nomeia “chacinas policiais”. Esses episódios ocorrem em uma pequena parte do imenso volume de operações policiais realizadas todos os dias no Rio de Janeiro, mas têm um peso muito importante na letalidade em operações policiais. Para se ter uma dimensão da importância do fenômeno, entre 2007-2021, foram realizadas 17.929 operações policiais no Rio de Janeiro. Deste total, 593 operações policiais resultaram em chacinas, totalizando 2374 mortos. Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, as chacinas ocorreram em 3,3% das operações policiais, contudo, são responsáveis por 41,1% das mortes em operações policiais. Desta forma, chacinas como aquelas realizadas nas favelas do Jacarezinho e da Vila Cruzeiro, as maiores da história do Rio de Janeiro, **somente serão minoradas quando a letalidade em operações policiais for contida.**

Em se tratando da instituição responsável pelo policiamento ostensivo e, portanto, pela maioria das operações policiais em favelas, a Polícia Militar apresenta uma maior participação em chacinas quando comparada com a Polícia Civil. Segundo dados do GENI/UFF, entre 2007-2021, a Polícia Militar tomou parte em 525 chacinas, sendo partícipe de 88,5% dessas ocorrências, enquanto a Polícia Civil esteve presente em 95 chacinas, totalizando 16,0% do total. Por outro lado, a participação relativa de cada instituição é próxima, encontrando-se, pois, notificação de chacinas em 3,7 % das operações da Polícia Militar e em 2,5 % das operações da Polícia Civil. Ainda mais surpreendente é o fato que as chacinas tenham em média 4 mortos quando realizadas pela Polícia Militar e 4,8 mortos pela Polícia Civil. Ou seja, ainda que a PC/RJ seja formalmente uma instituição que deveria atuar sob prerrogativas de funções eminentemente judiciárias, realiza não só muitas operações policiais, como ocasiona chacinas ainda mais letais que a PM/RJ. Sendo a brutalidade concentrada em frequência na Polícia Militar, mas a Polícia Civil proporcionalmente mais letal, não há razões

para que esta instituição não faça parte do programa de instalação de câmeras corporais. Nesse sentido, é surpreendente também o fato da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro não ter previsão no uso das câmeras corporais e nem mesmo ter assinado contrato com a empresa L8 Group, fornecedora dos equipamentos⁶⁸.

É também particularmente preocupante que unidades especiais como o BOPE e a CORE não tenham sido designadas de pronto para a utilização das câmeras. Quando considerados os números absolutos, a maior parte das chacinas ocorre de fato com a participação de batalhões e delegacias de área (50,4% do total, correspondente a 299 chacinas) em detrimento das unidades especiais (30,5% do total, correspondente a 181 chacinas). Entretanto, considerando números relativos, notifica-se praticamente o dobro de chacinas em operações com a presença de unidades especiais (4,8% das 3781 operações realizadas no período) com relação aos batalhões de delegacias de área (2,6% das 11.386 operações realizadas no período). A presença de unidades especiais, portanto, torna as operações policiais quase duas vezes mais propensas à ocorrência de uma chacina.

Uma vez que a instalação das câmeras foi determinada pelo STF como meio para a redução da letalidade policial, o uso dos dispositivos se faz imprescindível não apenas nas ações de policiamento ordinário como quer o Governo do Estado, mas principalmente nas ações de Policiamento Ostensivo Complementar (POC) executadas segundo os critérios e configurações das Operações de Ações Repressivas (AREP), particularmente as AREP 1 – Vasculhamento, AREP 2 – busca e captura e AREP 4 – cerco (neste caso “Operações de Cerco Amplo”, “Operações de Cerco Restrito” e “Operações de Cerco Preventivo”).

Pode-se, portanto, afirmar que, sob todos os aspectos possíveis, as decisões do Governo Claudio Castro sobre a implantação das câmeras de áudio e vídeo nas fardas dos policiais afrontam o princípio da efetividade, pedra basilar que rege a Administração Pública, fugindo a cada um dos seus preceitos.

Diante do exposto, **recomenda-se:**

- 1) Que o uso de câmeras nas fardas seja obrigatório principalmente durante as operações policiais;
- 2) Que a Polícia Civil seja também contemplada com o uso de câmeras nas fardas durante as operações policiais que realiza;
- 3) Que as unidades especiais como o BOPE e a CORE sejam priorizadas na implementação do uso de câmeras nas fardas;

⁶⁸ Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2022/05/31/sigilo-e-armazenamento-de-1-ano-poem-em-risco-acesso-a-cameras-da-pm-no-rj.htm>. Acesso em: 23 mar. 2023.

- 4) Que os GATs e PATAMOs sejam prioritariamente incluídos como aqueles que deveriam receber as câmeras porque nos BPMs de área são as unidades que realizam operações policiais;
- 5) Que existam procedimentos claros de monitoramento e supervisão das imagens. A experiência da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP)⁶⁹ pode ser um exemplo, já que cada Sargento precisa revisar 2% das imagens produzidas diariamente em sua área de atuação, garantindo a supervisão de uma amostra significativa e aleatória das imagens geradas pelas câmeras;
- 6) Que exista uma política de gestão de consequências muito clara a partir das imagens monitoradas. De nada adianta implantar as câmeras se as imagens geradas não acarretam consequências para os policiais, ainda segundo a experiência da PM/SP, as consequências podem ser uma indicação de procedimento disciplinar, retreinamento, elogios ou orientação verbal. Essas consequências precisam ser ativamente monitoradas e comunicadas à tropa;
- 7) Encaminhamento imediato dos registros ao final de cada operação ao setor de Controle Externo da Atividade Policial do Ministério Público, à Comissão Independente de Supervisão da Atividade Policial (CISAP) e às instâncias de controle do próprio Governo do Estado.

5.1.6. Considerações Finais

Após apresentação de diagnóstico sumariado, o Subgrupo Sociedade Civil do GT Observatório da Polícia Cidadã, instaurado no CNJ, no âmbito da ADPF nº 635, **recomenda:**

- 1) Um compromisso político explicitado pela alta gestão de que a política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro e a construção do Plano de Redução da letalidade policial precisam estar pautados no enfrentamento ao racismo estrutural através da:
 - a) Criação de uma instância de alto nível para o desenho, implementação e gestão da política antirracismo da força;
 - b) Coleta e análise de dados internos e de operações seguindo o item raça/cor de acordo com o modelo proposto pelo IBGE;
 - c) Participação social, notadamente de pessoas negras e de favelas e periferias na formulação e monitoramento da implementação destas políticas;

⁶⁹ SOU DA PAZ, Instituto. Mecanismos de Controle do Uso da Força e da Letalidade implementados pela Polícia Militar no Estado de São Paulo. Disponível em: <https://soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/analises-e-estudos/analises-e-estatisticas/letalidade-policial/?show=documentos#6087-1>. Acesso em: 23 mar. 2023.

- d) Implementação de políticas de ações afirmativas segundo raça/cor e gênero nas instâncias superiores da gestão.
- 2) A formação de uma Comissão Independente de Supervisão da Atividade Policial a ser abrigada pela CNJ e constituída por maioria de representantes da sociedade civil, notadamente, movimentos de favelas, movimento negro, movimentos de familiares de vítimas da violência de Estado e especialista a qual deve dispor de independência e mandato claro e definido para conduzir as atividades de:
 - a) Monitoramento síncrono e a posteriori, assim como o apoio na responsabilização no abuso de uso da força;
 - b) Divulgação de relatórios com vistas à transparência e prestação de contas acerca do monitoramento;
 - c) Disposição de poderes de acesso a informações sensíveis.
 - 3) A reformulação do Plano de Redução da Letalidade Policial para adequação ao monitoramento por metas e indicadores transparentes construídos com a participação da sociedade civil no âmbito do GT Observatório da Polícia Cidadã e que incluam:
 - a) número de morte em decorrência de ação policial (MDPI) como indicador
 - b) Meta de redução da letalidade policial em 70% no prazo de um ano, havendo distinções em função dos componentes raciais e etários das vítimas.
 - 4) A adoção de um conceito claro e objetivo de excepcionalidade para a arbitragem das operações policiais.
 - 5) O efetivo controle de armas e munições pelas forças policiais do Rio de Janeiro.
 - 6) O emprego de critérios para a instalação das câmaras corporais alinhados ao objetivo de redução da letalidade policial e a proteção das vidas de negros, pobres e residentes de favelas e periferias, conforme determinação do STF.
 - 7) Elaboração e implementação de plano de atenção a vítimas após operações, incluindo o acesso efetivo e equitativo à justiça, verdade, proteção e reparação completa. A reparação completa deve incluir o direito a indenização, garantias de não repetição e reabilitação, envolvendo atendimento psicológico e social.
 - 8) Implementação de fluxos e procedimentos de planejamento intensivo de operações policiais e devida notificação ao Ministério Público com detalhamento do contingente de policiais destacados, arsenal que será utilizado (informações e detalhes), viaturas, objetivo/justificativa da operação, mapeamento de riscos e estratégia para mitigá-los, definição de diretrizes para atendimento de vítimas e feridos, previsão de início e término da operação e outros elementos relevantes.

O Subgrupo “sociedade civil” manifesta-se, por meio deste relatório, pela **recusa ao plano apresentado pelo Governo do Estado**, em dezembro de 2022, por não incluir nenhuma das exigências julgadas indispensáveis.

5.2. RELATÓRIO DO SUBGRUPO DO SISTEMA DE JUSTIÇA

O relatório dos representantes do sistema de justiça teve como coordenador o Defensor Público do Estado do Rio de Janeiro André Castro, o qual, publicizando-o para os demais integrantes do GT Polícia Cidadã, no dia 16/03/2023, assentou, como metodologia utilizada, o **cotejo analítico do Plano Estadual de Redução de Letalidade Decorrente de Intervenção Policial** (Decreto Estadual nº 48.272, de 2022), bem como das Resoluções SEPM nº 3272 de 28/12/2022 e SEPOL nº 448 de 29/12/2022, que criam os indicadores, as metas e os prazos para a aferição dos resultados obtidos pelo Plano com (i) as medidas cautelares deferidas pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADPF nº 635, (ii) as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em especial a sentença proferida no caso Favela Nova Brasília e (iii) boas práticas reconhecidas no enfrentamento à letalidade policial.

O presente relatório também incorpora as informações levantadas durante a visita realizada por representantes do GT às instalações das Secretarias Estaduais de Polícia Civil e Militar do Estado do Rio de Janeiro, ocorrida nos dias 09 e 10/03/2023.

5.2.1. Plano de Redução da Letalidade Policial

5.2.1.1. Histórico

A sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Favela Nova Brasília, condenou o Brasil a estabelecer metas e políticas de redução da letalidade e violência policial:

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

Após a realização de audiência pública em abril de 2021, o Ministro Relator da ADPF nº 635, concluiu que:

[...] a audiência deixou nítida a gravidade da letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro. Crianças inocentes sendo vitimadas, número inaceitável de mortes como resultado dos confrontos com policiais, ineficiência na investigação dessas

fatalidades, baixa efetividade da apuração de responsabilidades, tudo num ciclo nada virtuoso de impunidade e de perpetuação de graves violações. Além disso, e o que reputo ainda mais grave, a violência tem cor, tanto nas vítimas dos policiais como as próprias vítimas policiais. [...] E é fácil perceber que, nesse estado de coisas, nada há nele de constitucional. [...] É preciso, com urgência, não apenas que o Estado do Rio de Janeiro adote as medidas exigidas, cujo cumprimento é reclamado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, mas também que a perícia criminal possa realizar sua tarefa de forma independente, que o Ministério Público possa investigar profundamente cada um dos casos de letalidade com transparência, para que o Conselho Nacional do Ministério Público possa acompanhar a investigação e, finalmente, ter a certeza de que o Poder Judiciário, por meio do Tribunal de Justiça e do Conselho Nacional de Justiça, julgue, de forma célere, os casos a ele submetidos.⁷⁰

Como já ventilado, no julgamento dos Embargos de Declaração pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, 03/02/ 2022, foi deliberado por:

deferir o pedido de **medida cautelar** constante do item “a” da petição inicial, a fim de **determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabore** e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, **um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses**, que contenha **medidas objetivas, cronogramas específicos** e a **previsão dos recursos necessários** para a sua implementação;

Neste sentido, o Estado do Rio de Janeiro editou o Decreto Estadual nº 47.802/2022, que “estabelece o Plano Estadual de redução de letalidade decorrente de intervenção policial”. Por determinação do STF, foi aberto um prazo de 30 dias para manifestações do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, da Defensoria Pública do Estado e do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, bem como para a realização da audiência pública, a fim de colher sugestões da sociedade civil, de modo que as sugestões apresentadas devessem ser acompanhadas das respectivas justificativas para seu acolhimento ou rejeição, e posteriormente enviadas ao STF.

Em 14/12/2022, o Estado do Rio de Janeiro publicou o Decreto Estadual nº 48.272, de 2022, contendo uma versão revisada do Plano.

5.2.1.2. Estrutura do Plano

O Plano Estadual de Redução de Letalidade em Decorrência de Intervenção Policial" prevê sua aplicação “em toda a estrutura de Segurança Pública do Estado, em especial na Secretaria de Estado de Polícia Civil - SEPOL e na Secretaria de Estado de Polícia Militar - SEPM, tendo por finalidade estabelecer eixos de atuação, programas e ações, e, a partir desses, metas, diretrizes, obrigações e vedações destinadas a prevenir a ocorrência de

⁷⁰ STF. Transcrições da Audiência Pública referente à ADPF 635. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADPF_635_TranscricoesDaAudienciaPublica_REDUCAO_DA_LETALIDADE_POLICIAL.pdf. Acesso em: 04/03/2023.

resultados letais decorrentes de intervenção policial quando do cumprimento de suas obrigações constitucionais e legais” (art. 1)⁷¹.

Os três eixos de atuação são: **Recursos humanos; Recursos materiais e; Procedimentos administrativos/operacionais** (parágrafo único do art. 1º).

O eixo do aprimoramento dos recursos humanos estabelece que a SEPOL e a SEPM, em periodicidade a ser definida por ato interno de cada Pasta, deverão submeter seus policiais a (I) capacitação continuada buscando a compreensão e a aplicação do uso progressivo da força; (II) realização de atividades que permitam o desenvolvimento e aprimoramento das habilidades socioemocionais e o desenvolvimento da conscientização profissional sobre os direitos humanos, bem como; (III) medidas de acompanhamento psicológico do policial, através do estabelecimento de programas de saúde laborativa, com atenção especial aos policiais que tenham se envolvido em confronto armado ou que, pela natureza de suas funções, possuam maior probabilidade de participação em ocorrências dessa natureza (art. 2º).

Quanto aos eixos do aprimoramento dos procedimentos administrativos e operacionais, o art. 4º prevê que a SEPOL e a SEPM deverão pautar suas “operações planejadas e não emergenciais, notadamente as de natureza repressiva em áreas sensíveis” pelos seguintes preceitos:

- I - Não utilização de bens públicos de serviços essenciais, especialmente das áreas de saúde e educação, como bases operacionais de ações repressivas;
- II - Início de operações policiais planejadas, especialmente as de natureza repressiva em áreas sensíveis, em horários de menor movimentação da população local, observadas as características de cada local, evitando-se, principalmente, os horários escolares (entrada e saída de alunos);
- III - O uso de helicóptero se dará, preferencialmente, como base de observação para a produção de dados que minimizem os riscos das operações policiais, especialmente as de natureza repressiva em áreas sensíveis, e, em casos excepcionais e quando necessário para a cobertura estratégica das equipes terrestres, sabendo-se que este equipamento é extremamente eficaz com o elemento dissuasivo, de superioridade bélica estatal, desencorajando o conflito;
- IV - Utilização de câmeras de uso individual e de emprego coletivo em veículos de uso especial (helicópteros e viaturas blindadas);
- V - Aprimoramento das respectivas estruturas investigativas e correccionais, bem como das técnicas de acompanhamento e investigação das ocorrências policiais com uso de força e que tenham tido atuações violentas, em especial as que apresentem resultados letais;
- VI - Aprimoramento dos sistemas de controle e fiscalização da utilização dos equipamentos letais e também dos de menor potencial ofensivo;
- VII - Comunicação das operações ao Promotor Natural, imediatamente após seu início e, a respeito dos resultados obtidos, em até 24 horas após a sua realização;
- VIII - Comunicação prévia, dentro de prazo que não prejudique a eficácia das operações, aos órgãos Federal, Estadual e Municipal das áreas de Educação e de Saúde, de maneira que os Diretores e Chefes das Unidades, com o desencadeamento das operações, tenham tempo hábil de reduzir os riscos à integridade física das pessoas sob sua responsabilidade.

O art. 5º trata, ainda, da cooperação da SEPOL e da SEPM com o programa de

⁷¹ Estado do Rio De Janeiro. Decreto nº 47.802 de 22 de março de 2022, art. 1º.

ocupação das Comunidades conforme estabelecido pelo Estado, mediante o apoio às diversas Secretarias e aos órgãos públicos correlatos.

Os arts. 6º e 7º preveem medidas específicas a serem adotadas por cada uma das Secretarias de Estado de Polícia, com destaque para programas de capacitação e requalificação, aquisição de novos equipamentos, como coletes e capacetes balísticos, câmeras corporais e para viaturas e o aprimoramento dos procedimentos investigativos e dos mecanismos de controle e fiscalização das ocorrências policiais que tenham tido atuações violentas, em especial as que apresentem resultados letais.

A estrutura de governança e monitoramento do plano é prevista no art. 8º, devendo ser realizada por uma **Comissão de Monitoramento e Gestão** composta por: Governador do Estado; Secretário de Estado de Polícia Civil; Secretário de Estado de Polícia Militar; Diretora-Presidente do Instituto de Segurança Pública; dois membros indicados pelo Governador do Estado.

À referida Comissão de Monitoramento e Gestão caberá: I - a **definição dos Indicadores** que serão monitorados, dentro dos eixos temáticos estabelecidos, para verificação do alcance dos objetivos definidos por este Decreto; II - a **fixação das metas para os indicadores**; III - a **divulgação dos resultados** relativos aos indicadores do presente Plano; IV - a **gestão estratégica** do Plano (art. 9º).

À Diretora-Presidente do Instituto de Segurança Pública incumbe, entre outras providências, a publicação semestral das metas e resultados (art. 10, IV), ao passo que às Secretarias de Polícia Civil e Militar compete “estabelecer os indicadores, referentes aos 3 (três) eixos temáticos, inerentes às suas competências, os quais serão regularmente monitorados, no sentido de avaliar os resultados da implementação deste Plano”, bem como “enviar, semestralmente, à Comissão de Monitoramento e Gestão, relatório acerca das ações implementadas e dos resultados obtidos no intuito de cumprir o disposto neste Plano” (arts. 11, I e 12, I).

As diretrizes gerais para a fixação das metas e da gestão dos resultados é prevista nos arts. 13 a 18, que estabelece que “Portaria Conjunta dos Secretários de Estado de Polícia Civil e de Polícia Militar poderá alterar, na fórmula de cálculo do Índice de Desempenho de Metas, o peso de cada indicador estratégico”.

Nas disposições gerais (art. 19 a 25) consta que, ao final de cada ciclo semestral de avaliação, serão publicados “os resultados finais para fins de premiação” (art. 19), bem como determina-se que o “Sistema Integrado de Metas (SIM), realizado pelo Instituto de Segurança Pública, deverá ter o título “morte decorrente de intervenção policial” figurando nas aferições e metas de seus indicadores estratégicos de segurança.

O Decreto é acompanhado dos Anexos I, II e III versando sobre as ações em andamento no âmbito da SEPM, da SEPOL do Estado do Rio de Janeiro no eixo transparência e diálogo com a sociedade.

5.2.1.3. Críticas ao Plano, Resposta do RJ e Atuação do Grupo de Trabalho “Polícia Cidadã”

O partido arguente e os *amici curiae* manifestaram-se no sentido da não homologação do plano apresentado, determinando-se a elaboração de novo plano sobre o tema, a ser apresentado em 30 dias, e que constem obrigatoriamente:

- a. Medidas objetivas, cronogramas específicos e previsão dos recursos necessários para a implementação do plano, tal como já determinado pelo Plenário do STF;
- b. A meta de redução de letalidade policial em 70% ou mais, a ser atingida no prazo de um ano;
- c. O estabelecimento do “indicador de eficiência” das incursões para monitoramento a posteriori das operações policiais, nos termos das Notas Técnicas do GENI/UFF, conforme apresentado na petição de eDoc 593.

Em decisão monocrática de 19 de dezembro de 2022, o Ministro Relator determinou que:

Antes de apreciar a íntegra dos pedidos trazidos pelo Partido Requerente, cumpre instruir por completo a presente ação, a fim de que o Plenário do Supremo Tribunal Federal possa examinar o seu mérito.

Dessa forma, tendo em vista que a definição das metas ficará a cargo da “Comissão de Monitoramento Gestão”, solicitem-se novas informações do Estado do Rio de Janeiro, em 10 dias que correrão mesmo no recesso forense, para que indique **(i) se incluirão ou por que não incluíram a meta sugerida pelo partido e qual a meta de redução estipulam; (ii) quais são os indicadores objetivos de cada uma das metas estipuladas; (iii) qual é o cronograma de realização; (iv) quais seriam as providências necessárias para a inclusão de um indicador de eficiência.**

Em resposta à indagação sobre as metas de redução da letalidade (i), o Estado do Rio de Janeiro, por meio do Instituto de Segurança Pública, informou que

(...) a meta sugerida pelo Requerente já foi objeto de análise por parte do grupo de trabalho tendo em vista que foi uma das propostas de aprimoramento do Plano de Redução da Letalidade Decorrente de Intervenção Policial oferecidas pela Defensoria Pública e pela OAB/RJ. Contudo, esta meta não se revela factível tendo em vista que o mês de junho de 2020, bem como os meses imediatamente subsequentes, se mostraram bastante divergentes das séries históricas divulgadas pelo ISP/RJ, pois sofreram forte influência de evento externo causado pela decisão judicial proferida na ADPF 635/RJ.

A manifestação igualmente refutou a indicação de um indicador de eficiência (iv):

(...) interessa apontar que este item já foi analisado pelo grupo de trabalho quando da avaliação das propostas encaminhadas pela Defensoria Pública, que entendeu, na oportunidade, que a proposta apresentada não transmite a realidade da segurança pública do estado do Rio de Janeiro, tal como elucidativamente abordado na exposição de motivos do Decreto nº 48.272/2022.

Em que pese a não inclusão no Plano de um percentual de redução proposto, nenhum

outro foi apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro, valendo destacar que o Estado informou que a implementação das decisões judiciais proferidas na ADPF nº 635 tem impactado positivamente na redução da letalidade decorrente de intervenção policial. Ademais, os dados fornecidos pelo ISP revelam que a redução da letalidade policial a partir de junho de 2020 não impacta na trajetória descendente dos principais indicadores de criminalidade medidos pelo Instituto, como se verá melhor adiante.

Com relação aos cronogramas (iii), a manifestação do Instituto de Segurança Pública apontou que a informação deve ser objeto de ato administrativo próprio de cada Entidade, tendo em vista as particularidades inerentes à cada uma das Polícias.

Por fim, quanto aos indicadores objetivos (ii), o Estado requerido comunicou que a edição da Resolução SEPM nº 3272 de 28/12/ 2022 cria os indicadores, as metas e os prazos para a aferição dos resultados obtidos pelo Plano Estadual de Redução de Letalidade Policial na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, e a Resolução SEPOL n.º 448 de 29/12/2022, cria as metas, os indicadores, e os prazos para a aferição dos resultados obtidos pelo Plano Estadual de Redução de Letalidade Policial na Secretaria de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro.

Desta forma, passa-se ao exame detalhado do plano, consoante os temas pertinentes.

5.2.2. Meta de Redução da Letalidade Policial

MEDIDA CAUTELAR

Como já se indicou nesta manifestação, **há omissão relevante do Estado no que tange à elaboração de um plano para a redução da letalidade dos agentes de segurança.** Essa omissão foi apontada pela própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, no ponto resolutivo 17 da sentença, em que se fixou que “o Estado deverá adotar as medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial, nos termos dos parágrafos 321 e 322 da presente sentença”.⁷²

(...)

12. Deferir o pedido formulado pelo Partido requerente, para **suspender a eficácia do art. 1º do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019.**⁷³ (STF. Plenário. Medida Cautelar na ADPF 635, julgada em 18.08.2020).

Plano Estadual de Redução de Letalidade

Decreto Estadual nº 47.802 (1ª versão do Plano):

Art. 22 - O Sistema Integrado de Metas (SIM), realizado pelo Instituto de Segurança Pública, **deverá ter como um de seus indicadores estratégicos de segurança o tipo "morte decorrente de intervenção policial".**

Decreto Estadual nº 48.272, de 2022 (2ª versão do Plano):

⁷² Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635/RJ. Plenário. Voto do Ministro Relator. 18/08/2020.

⁷³ O Decreto nº 46.775, de 23/09/2019, objeto da suspensão de eficácia, alterou o sistema de metas para os indicadores de criminalidade no Estado do Rio, criado pelo Decreto Estadual nº 41.931/2009, que premiava com gratificações os integrantes de batalhões e delegacias que atingissem a meta de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial.

Art. 23 - O Sistema Integrado de Metas (SIM), gerenciado pelo Instituto de Segurança Pública, deverá ter o título “**morte decorrente de intervenção policial**” **figurando nas aferições e metas de seus indicadores estratégicos** de segurança.

O tema foi tratado com especial atenção na visita dos representantes do Grupo de Trabalho ao Quartel General da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, na manhã do dia 10/03/2023, com a participação da Diretora-Presidente e do Coordenador de Estatística no Instituto de Segurança Pública-ISP.

Insta destacar que o Instituto de Segurança Pública (ISP), criado pela Lei nº 3.329, de 28/12/ 1999, é uma autarquia vinculada diretamente à Secretaria de Estado da Casa Civil, sendo anteriormente vinculada à Secretaria de Segurança Pública, extinta em 2019. O ISP tem acesso direto à base de dados das Secretarias de Polícia Civil e Militar, tratando e disponibilizando informações em sua página na rede mundial de computadores⁷⁴.

O ISP também é responsável pelo **monitoramento do Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro**, conhecido como Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados (SIM).

O SIM trabalha com os **Indicadores Estratégicos de Criminalidade (IEC)** do Estado, que são:

- Letalidade Violenta (homicídio doloso, morte por intervenção de agente do Estado, latrocínio e lesão corporal seguida de morte);
- Roubo de Veículo;
- Roubo de Rua (roubo a transeunte, roubo em coletivo e roubo de aparelho celular);
- Roubo de Carga.

Cada IEC possui uma meta a ser atingida conjuntamente, pelas Secretarias de Estado de Polícia Civil (SEPOL) e Secretaria de Estado da Polícia Militar (SEPM), e essa meta é desdobrada para as Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP), Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) e Circunscrições Integradas de Segurança Pública (CISP).

As metas, fixadas semestralmente, são definidas pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação do sistema de definição e gerenciamento de metas, composta pelas seguintes autoridades⁷⁵: I - Governador do Estado do Rio de Janeiro; II - Secretário de Estado de Polícia Civil; III - Secretário de Estado de Polícia Militar; IV - Secretário de Estado da Casa Civil; e V - Diretor-Presidente do Instituto de Segurança Pública – ISP.

Em 2019, por meio do Decreto nº 46.775, o Estado do Rio de Janeiro suprimiu a morte por agente de estado da cesta de indicadores que forma o Indicador Estratégico de Criminalidade (IEC). Como apontado acima, o Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia do referido Decreto nº 46.775, de 23/09/ 2019, inclusive fazendo expressa menção à

⁷⁴ Disponível em: <https://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=1>. Acesso em 23 mar. 2023.

⁷⁵ Rio de Janeiro. Decreto nº 47.402 de 15/12/2020.

sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, prolatada em 2017, no caso Favela Nova Brasília:

Essa omissão foi apontada pela própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, no ponto resolutivo 17 da sentença, em que se fixou que “o Estado deverá adotar as medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial, nos termos dos parágrafos 321 e 322 da presente sentença”⁷⁶.

Conforme os dados e gráficos apresentados na referida reunião realizada na SEPM, no ano de 2020, enquanto todos os IECs caíam, o índice de letalidade policial era ascendente. Atente-se:

	Ano 2020
Morte por Intervenção de Agentes do Estado (MIAE): 1.356	de 1.245 para
Letalidade Violenta 4.768	de 4.907 para
Roubo de Veículo 24.332	de 25.425 para
Roubo de Rua 66.435	de 71.954 para
Roubo de Carga 4.523	de 4.985 para

Essa curva ascendente das mortes por intervenção de agentes do Estado se verificou, de forma bastante acentuada, no primeiro semestre de 2020. **A partir do deferimento das medidas cautelares pelo STF, essa curva sofre uma forte inflexão**, apontando uma expressiva queda no número de pessoas mortas por agente do estado:

Morte por Intervenção de Agentes do Estado (MIAE) – 1º Semestre de 2020
Jan de 2020: 156
Fev de 2020: 164
Mar de 2020: 115
Abr de 2020: 179
Mai de 2020: 140
Jun de 2020: 34*
*Em 05 de junho de 2020 foi deferida Tutela Provisória Incidental na Medida Cautelar

⁷⁶ Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635/RJ. Plenário. Voto do Ministro Relator. 18/08/2020.

na ADPF nº 635/RJ limitando as operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro a casos excepcionais.

Importante observar, também, que **a expressiva redução da letalidade como decorrência direta da medida cautelar deferida pelo STF foi acompanhada da continuação da queda dos Índices Estratégicos de Criminalidade**, como acima apontado.

Observe-se, ainda, que nesse período, o Indicador Estratégico de letalidade violenta – que é formado por “homicídio doloso, morte por intervenção de agente do Estado, latrocínio e lesão corporal seguida de morte” também era descendente. Assim, em que pese o vertiginoso aumento do (sub)indicador de “morte por intervenção de agente do Estado”, o indicador estratégico de morte violenta apresentava queda, favorecendo, desse modo, as premiações semestrais e individuais aos profissionais de Segurança Pública, por meio do SIM.

Compreendendo a importância de se elevar o (sub)indicador de “morte por intervenção de agente do Estado” para um verdadeiro Indicador Estratégico de Criminalidade, no Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas (SIM), o Estado do Rio de Janeiro, ao editar a primeira versão do Plano Estadual de Redução de Letalidade (Decreto Estadual nº 47.802, de 22/03/2022 - 1ª versão do Plano), previu que:

Art. 22 - O Sistema Integrado de Metas (SIM), realizado pelo Instituto de Segurança Pública, **deverá ter como um de seus indicadores estratégicos de segurança o tipo "morte decorrente de intervenção policial"**.

Supreendentemente, essa previsão foi retirada da 2ª versão do Plano, como se observa da leitura do Decreto nº 48.272 de 14/12/ 2022:

Art. 23 - O Sistema Integrado de Metas (SIM), gerenciado pelo Instituto de Segurança Pública, deverá ter o título “morte decorrente de intervenção policial” **figurando nas aferições e metas de seus indicadores estratégicos** de segurança.

A nova redação, salvo melhor juízo, restabeleceu o sistema atual, no qual o indicador de “morte decorrente de intervenção policial” é apenas mais um componente de uma cesta de indicadores que formam a “letalidade violenta”.

A leitura dos normativas sobre o SIM e a rica experiência com as visitas realizadas pelo GT no Rio de Janeiro, nos dias 09 e 10/03/2023, apontam para a importância dos Indicadores Estratégicos de Criminalidade como eficazes ferramentas para o atingimento das políticas públicas de segurança pública, sendo esses os indicadores que efetivamente são prioritariamente buscados pelos agentes e seus superiores hierárquicos, inclusive em razão dos merecidos incentivos pecuniários e funcionais inerentes.

Noutro giro, a exclusão dos indicadores pode ter efeito adverso. A edição do Decreto nº 46.775, de 23/09/2019, associada as manifestações do então Governador do Estado exaltando o uso letal da força na segurança pública (“A polícia vai mirar na cabecinha e...

fogo', afirma Wilson Witzel...")⁷⁷ podem ter tido impacto no aumento da letalidade policial no primeiro semestre de 2020, momento em que a população se encontrava em isolamento social por força da pandemia do Covid-19.

Ainda sobre a importância da adoção de um **indicador estratégico** de “**Morte por intervenção de agente do Estado**”, deve-se lembrar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, corroborada pela decisão do plenário do Supremo Tribunal Federal, condenou o Estado brasileiro a “**adotar as medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial**”.

Uma vez fixado um indicador autônomo, o passo seguinte é fixar as metas a serem atingidas. Esse relatório não aprofundará esse tema, por envolver conhecimentos específicos que não próprios à seara jurídica. Mas convém chamar a atenção para as **metas para o primeiro semestre de 2023, fixadas pelo Estado do Rio de Janeiro para os indicadores estratégicos de criminalidade**:

**SISTEMA DE DEFINIÇÃO E GERENCIAMENTO DE METAS PARA OS INDICADORES
ESTRATÉGICOS DE CRIMINALIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

28º Ciclo – 1º semestre de 2023

Indicador Estratégico de Criminalidade	Metas do 1º Semestre de 2023							Redução em relação ao 1º semestre de 2022
	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maior	Junho	Total	
Letalidade Violenta	358	358	409	361	353	314	2.153	1,0%
Roubo de Veículo	1.864	1.770	2.153	1.966	2.078	1.876	11.707	0,0%
Roubo de Rua	5.083	4.781	5.487	5.250	5.133	5.264	30.998	0,5%
Roubo de Carga	360	318	340	322	289	281	1.910	0,0%

Figura 1 Fonte: ISP/RJ:

Para o primeiro semestre de 2023, busca-se uma **redução de 1% no Indicador Estratégico de Letalidade Violenta** que, repita-se, é a soma de todos os indicadores de “homicídio doloso, morte por intervenção de agente do Estado, latrocínio e lesão corporal seguida de morte”. Do ponto de vista da **proporcionalidade e razoabilidade**, com as devidas vênias, essa modesta meta semestral de 1% (um por cento) estaria distante do escopo de mudanças substanciais e estruturantes de que trata ADPF nº 635.

Outros três aspectos ainda merecem atenção: mapeamento da letalidade policial, monitoramento dos indicadores legais de êxito de operações policiais e uniformização das classificações de mortes por intervenção de agentes de Estado.

Em que pese a robusta base de dados do ISP, **inexiste um levantamento dos agentes**

⁷⁷Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2018/11/01/a-policia-vai-mirar-na-cabecinha-e-fogo-afirma-wilson-witzel.htm>. Acesso em 23 mar. 2023.

com maior envolvimento em casos de letalidade policial, dado esse que pode ser usado para ações de amplo espectro, desde o apoio psicológico ao agente a medidas de responsabilização, quando pertinentes.

Quanto ao êxito das operações policiais, a Lei Estadual nº. 8.928, de 09/07/2020, estabeleceu três indicadores para “considerar se uma operação [policial] foi bem sucedida”:

Art. 2º

(...)

§2º. Entre outros critérios definidos por leis, pela respectiva secretaria, e pelos órgãos técnicos, também serão considerados, para considerar uma operação bem sucedida, os seguintes critérios:

a) o mínimo possível de vítimas colaterais;

b) o mínimo possível de policiais e civis mortos e/ou feridos gravemente;

c) o significativo volume de apreensão de armas, de drogas e/ou prisões.

(Grifou-se)

A matéria, portanto, merece ser regulamentada pelo Plano, diante de sua inafastável pertinência com o tema.

O terceiro ponto está relacionado à multiplicidade de classificações ainda existentes sobre mortes por intervenção de agentes de estado, a exemplo da classificação “**homicídio (ou lesão corporal) decorrente de oposição à intervenção policial**”, mesmo quando a referida oposição ainda é objeto de investigação. Relembre-se que essa padronização já foi devidamente regulamentada pela Portaria nº 229, de 10/12/2018, do Ministério de Estado da Segurança Pública, que dispõe sobre a unificação e padronização das classificações do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas – Sinesp, que estabelece a denominação “**Morte por intervenção de agente do Estado**” (art. 3º, V):

A uniformização preconizada pela norma federal dá cumprimento – ao menos no plano do direito positivo – ao ponto resolutivo 20 da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, proferida no caso Favela Nova Brasília, segundo a qual:

20. O Estado deverá adotar as medidas necessárias para **uniformizar a expressão “lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial” nos relatórios e investigações da polícia ou do Ministério Público** em casos de mortes ou lesões provocadas por ação policial. O conceito de “oposição” ou “resistência” à ação policial **deverá ser abolido**, no sentido disposto nos parágrafos 333 a 335 da presente Sentença.

Desta forma, sugere-se que o Plano:

- destaque a “**Morte por Intervenção de Agente de Estado**” como um **indicador estratégico de criminalidade (IEC) autônomo**, com metas semestrais próprias, inserido no Sistema Integrado de Metas (SIM) para todos os fins, inclusive premiações dos agentes de segurança;

- **uniformize**, em toda a estrutura do Estado do Rio de Janeiro, o uso da **terminologia “Morte por Intervenção de Agente de Estado”**, tal como previsto no inciso V do art. 3º da Portaria nº. 229, de 10/12/2018, do Ministério de Estado da Segurança Pública, abolindo o uso de terminologias como “homicídio decorrente de oposição à intervenção policial”.
- **estabeleça metas proporcionais, razoáveis e regionalizadas**, visando o eficaz enfrentamento da letalidade decorrente de Intervenção de Agente de Estado;
- **destaque o indicador de “Policiais mortos em serviço”**, nos termos definidos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, como um indicador estratégico de criminalidade (ICE) autônomo, com metas semestrais próprias, inserido no Sistema Integrado de Metas (SIM) para todos os fins, inclusive premiações dos agentes de segurança;
- regulamente o monitoramento dos indicadores legais de êxito das operações policiais, previstos na Lei Estadual nº 8.928, de 09/07/2020;
- **preveja expressamente a produção de relatórios mensais sobre os agentes envolvidos em casos de “Morte por Intervenção de Agente de Estado”**, para fins de aplicação das medidas de atendimento psicossocial, requalificação, afastamento das funções (nos termos da Lei Estadual nº 8.929, de 2020⁷⁸) ou apuração de responsabilidade, conforme o caso.

5.2.3. Investigação e Perícia

Um conjunto de medidas cautelares deferidas pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADPF nº 635 está diretamente relacionada aos procedimentos concernentes à investigação de mortes por intervenção de agentes do Estado e à produção de prova pericial. Cumpre examinar se estão contempladas no plano e, neste caso, de que modo cada uma dessas determinações judiciais são abordadas e regulamentadas.

5.2.3.1. *Preservar todos os vestígios de crimes e evitar a remoção indevida de cadáveres - documentação das provas periciais, com laudo de crime e exame de necropsia*

MEDIDAS CAUTELARES:

5. Deferir a medida cautelar requerida para determinar que o Estado do Rio de Janeiro oriente seus agentes de segurança e profissionais de saúde a **preservar todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação;**⁷⁹ (STF. Plenário. Medida Cautelar na ADPF 635, julgada em 18.08.2020).

6. Deferir a medida cautelar para acolher o pedido formulado na alínea “k”, para **determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro**

⁷⁸ Art. 11. O policial que se envolver em mais de uma ocorrência de lesão corporal ou homicídio decorrente de oposição à intervenção policial no período de um ano, poderá ser avaliado pelo setor de Psicologia e, se recomendado, ter garantido o acompanhamento psicológico, assistência espiritual, a capacitação em Direitos Humanos e Aperfeiçoamento Profissional neste período.

⁷⁹ STF. Plenário. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635. Sessão Virtual de 07/08/2020 a 17/08/2020.

que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos, bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de backup;⁸⁰ (STF. Plenário. Medida Cautelar na ADPF 635, julgada em 18.08.2020).

PLANO ESTADUAL DE REDUÇÃO DE LETALIDADE

Art. 4º. Para atingir os objetivos definidos neste Decreto, a **SEPOL** e a **SEPM**, sem o prejuízo da adoção de outras vedações ou imposições adicionais, deverão pautar suas operações planejadas e não emergenciais, notadamente as de natureza repressiva em áreas sensíveis, bem como as medidas administrativas habituais pós ocorrência de tais operações pelos seguintes preceitos:

(...)

V- Aprimoramento das respectivas estruturas investigativas e correccionais, bem como das técnicas de acompanhamento e investigação das ocorrências policiais com uso de força e que tenham tido atuações violentas, em especial as que apresentem resultados letais.

Art. 6º. Em atendimento aos eixos propostos no art. 1º, parágrafo único, a Secretaria de Polícia Militar deverá adotar as seguintes medidas:

(...)

III - Aprimoramento dos Procedimentos Administrativos/Operacionais:

(...)

b - Aprimorar os procedimentos investigativos e as técnicas de acompanhamento e investigação das ocorrências policiais que tenham tido atuações violentas, em especial as que apresentem resultados letais;

c - Que sejam produzidos registros individualizados e relatórios conclusivos de todas as ações policiais que tenham o resultado morte ou lesão (MIAE), passíveis de serem demandados pelo MPRJ.

Art. 7º. Em atendimento aos eixos propostos no art. 1º, parágrafo único, a Secretaria de Polícia Militar deverá adotar as seguintes medidas:

(...)

III - Aprimoramento dos Procedimentos Administrativos/Operacionais:

(...)

b - Aprimorar os procedimentos investigativos e os mecanismos de controle e fiscalização das ocorrências policiais que tenham tido atuações violentas, em especial as que apresentam resultados letais.

Não consta do plano a previsão de procedimentos para preservação de todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação.

O Plano prevê apenas providências de caráter genérico sobre “aprimoramento dos procedimentos investigativos” e fiscalização das ocorrências policiais.

Ressalte-se que as providências determinadas judicialmente estão em sintonia com os comandos expressos do Código de Processo Penal, especialmente em seus arts. 158-A e 158-B que tratam da cadeia de custódia, assim entendida como “conjunto de todos os procedimentos utilizados para manter e documentar a história cronológica do vestígio coletado em locais ou em vítimas de crimes” (art. 158-A, do CPP).

⁸⁰ *Ibid.*

Merece menção também às previsões contidas no **Protocolo de Minnesota, elaborado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos**, com diretrizes para as investigações de crimes cometidos pela intervenção de agentes do Estado. Dentre as várias previsões sobre a importância da preservação e documentação dos vestígios, destaca-se:

59. A cena de um crime deve ser protegida o mais rápido possível, e não se deve permitir a entrada de pessoas não autorizadas. Isso permite a proteção efetiva e a coleta de evidência no local e reduz ao mínimo a contaminação ou a perda de material relevante. Para proteger a cena é necessário controlar a entrada e saída de pessoas e, na medida do possível, limitar o acesso somente a pessoal treinado. Mesmo nos sistemas médico-legais que não requerem um médico legista na cena de crime, esta pode ser valiosa para a pesquisa. O lugar dos fatos e as provas que nele se encontram devem ser protegidos isolando-se a área. Na medida do possível e se indicado, deve ser protegido o local contra intempéries ou outros fatores que podem deteriorar as provas.

Deve-se observar que esse tema foi objeto de exposição por parte dos representantes das Polícias Civil e Militar, por ocasião da visita do GT ao Rio de Janeiro, realizada nos dias 09 e 10/03/2023. Os agentes reportaram as dificuldades em se realizar os procedimentos preconizados pela decisão judicial, diante dos riscos à vida e à incolumidade física de peritos e policiais, quando se trata de localidade sob o controle de organizações criminosas.

Foi reportado e mostrado o vídeo de um caso ocorrido no ano de 2022, quando um perito criminal que foi atingido no rosto por estilhaços, em razão de disparos de arma de fogo efetuados por criminosos na direção dos agentes (operação policial na Vila Cruzeiro no bairro da Penha).

Também foi relatado o uso cada vez mais frequente de “barricadas” nas vias públicas, instaladas pelos criminosos, impedindo a livre circulação de veículos nas vias, inclusive das viaturas policiais. Ainda, foram mostradas fotos e vídeos de “seteiras” que consistem em muros de alvenaria com orifícios para que os criminosos possam visualizar a aproximação dos policiais e disparar arma de fogo. Muitas seteiras, conforme relatado, estariam direcionadas para as barricadas, aguardando que os agentes saiam dos veículos blindados para tentar remover os obstáculos e, assim, se tornem alvos mais vulneráveis aos disparos dos criminosos.

Exemplos dessas barricadas foram mostrados pela equipe do CORE aos integrantes da comissão do GT, eis que existentes nas entradas das comunidades que circundam a Cidade da Polícia, onde se localiza a sede da Coordenação de Operações Especiais.

O Plano, por sua vez, ao não enfrentar o tema, deixa de regulamentar hipóteses que possam ser consideradas excepcionalíssimas, quando a vida ou incolumidade física dos agentes e peritos estiverem em grave risco.

Em conclusão, verifica-se que as referidas medidas cautelares deferidas pelo STF nos autos de APDF nº 635 não estão previstas no Plano, havendo apenas menções de caráter

genérico no sentido do aprimoramento das investigações e dos mecanismos de controle e fiscalização. Contudo, é de se esperar que o plano não apenas incorpore expressamente as medidas judiciais de cumprimento cogente, como também lhes empreste maior concretude, fixando comandos mais detalhados, e não o contrário.

Recomenda-se uma revisão do plano, nesse ponto, para incluir de forma expressa e detalhada o cumprimento das medidas cautelares acima referidas (preservar todos os vestígios de crimes, evitar a remoção indevida de cadáveres e documentação das provas periciais, com laudo de crime e exame de necropsia), à luz do Código de Processo Penal, notadamente seus arts. 158-A e 158-B e do Protocolo de Minnesota, assim como a regulamentação das hipóteses de absoluta impossibilidade, por meio de decisão fundamentada e passível de revisão pelas autoridades hierárquicas e controle externo pelo Ministério Público.

5.2.3.2. Investigação autônoma por órgão do Ministério Público em casos de suspeita de infração penal por agentes de segurança pública - aplicação do protocolo de Minnesota

MEDIDAS CAUTELARES:

Investigação autônoma e imparcial por órgão do Ministério Público

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 investigação, por sua vez, deverá atender ao que exige o **Protocolo de Minnesota**, em **especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares** e à priorização de casos que tenham como vítimas as crianças. Ademais, por ser função essencial do Estado, acolher também o pedido para determinar que, em casos tais, o **Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão**. (STF. Plenário. Referendo em Tutela Provisória Incidental na MC-ADPF 635/RJ, julgado em 18/08/2020).

Medida 4: Controle do uso da força letal por agentes de Estado e minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público

Reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado quando, ressalvada a ineficácia da elevação gradativa do nível da força empregada para neutralizar a situação de risco ou de violência,

- (i) exauridos demais meios, inclusive os de armas não-letais, e for
- (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério,
- (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente.

Cabe ao Executivo local sopesar, de um lado, a necessidade de reduzir o risco de dano desnecessário aos direitos humanos nas operações policiais nas favelas, e de outro, as ameaças enfrentadas pelos agentes públicos no cumprimento de seus deveres estatais. Fica ressalvada a possibilidade, desde que posteriormente justificada, que o agente do Estado possa desde logo fazer uso de força potencialmente letal, quando se fizerem necessárias e proporcionais à ameaça vivenciada no caso concreto.

Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida e nenhum outro bem de uma ameaça iminente e concreta. (STF. Plenário. Emb. Decl. na MC-ADPF 635/RJ, julgado em 18/08/2020)

PLANO ESTADUAL DE REDUÇÃO DE LETALIDADE:

Não consta Plano medidas tratando da investigação autônoma a ser conduzida pelo Ministério Público. De modo geral, as investigações continuam sendo conduzidas pela Polícia Civil, mesmo em casos de envolvimento de seus próprios agentes.

A necessidade de conduzir investigações imparciais, por órgão autônomo em relação à força de segurança envolvida na violência praticada por agente de estado foi objeto de expressa previsão no ponto resolutivo 16 da sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília:

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

Na fundamentação da referida sentença, a Corte Interamericana de Direitos Humanos aduziu que:

“os Princípios Relativos a uma Eficaz Prevenção e Investigação das Execuções Extralegais, Arbitrárias ou Sumárias, e seu Manual (conhecidos como Protocolo de Minnesota) dispõem que, nos casos em que se suspeite da participação de funcionários estatais, **‘pode não ser possível uma investigação objetiva e imparcial a menos que se crie uma comissão de inquérito especial’**. Entre os fatores que justificam a crença de que funcionários estatais participaram do homicídio, e que deveriam levar à criação de uma comissão especial imparcial que a investigue figuram, entre outros: quando a vítima tenha sido vista pela última vez sob custódia da polícia ou detida; quando o modus operandi seja reconhecidamente imputável a esquadrões da morte patrocinados pelo governo; quando pessoas do governo ou a ele relacionadas tenham tentado obstruir ou atrasar a investigação do homicídio; quando não se possam obter as provas físicas ou de testemunhas essenciais à investigação. Nessas situações, o parágrafo 11 dos referidos Princípios dispõe que se crie uma comissão de sindicância independente ou procedimento semelhante. Os investigadores, nesses casos, devem ser imparciais, competentes e independentes. (...). No entanto, embora a Resolução nº 129 do CNMP determine as medidas a serem adotadas pelo Ministério Público em casos de morte decorrente de intervenção policial, considerando que a violência policial é normalmente investigada pela própria polícia, a Corte considera necessário que o controle externo do Ministério Público em casos de violência policial se projete além da prática de supervisão à distância das investigações realizadas por delegados da própria polícia.” (Item 186, pág. 47 e item 319, pág. 77).

Relevante frisar, portanto, a importância da adoção, pelo Plano, do **Protocolo de Minnesota, elaborado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos**, com diretrizes para as investigações de crimes cometidos pela intervenção de agentes do Estado, visando proteger o direito à vida, à justiça, à transparência e à defesa substancial, conforme expressa determinação da Suprema Corte.

Desta forma, mesmo diante da vigência da medida cautelar do STF, mostra-se necessário que, havendo envolvimento de membros da Polícia Civil em caso de morte por intervenção de agente do Estado, a investigação independente seja adequadamente regulamentada, conferindo ao Ministério Público que “se projete além da prática de supervisão à distância das investigações realizadas por delegados da própria polícia”.

Vale, nesse ponto, citar novamente o voto do Ministro Relator no acórdão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635, proferida em 18/08/2020:

“Ademais, 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. 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.”

Ainda sobre o tema, dois importantes atos normativos foram recentemente editados pelo **Conselho Nacional do Ministério Público**. A **Recomendação nº 96, de 28/02/2023**, orienta a todos os membros do Ministério Público a **observância**, em seus respectivos âmbitos de atribuição, **das normas dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e as demais normas imperativas do Direito Internacional dos Direitos Humanos**, além do **efeito vinculante das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos**, nos casos em que o Brasil é parte, nos termos do art. 68 da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos.

Já a **Portaria CNMP-PRESI nº 97, de 10/03/2023**, instituiu, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, Grupo de Trabalho (GT), no âmbito do Gabinete do Conselheiro Antônio Edílio Magalhães Teixeira, com o objetivo de elaborar **proposta de Resolução para disciplinar as investigações do Ministério Público nos casos de mortes, torturas e violências sexuais no contexto de intervenções policiais**, em observância às decisões do STF na **ADPF nº 635 e da Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos**, de 25/11/2021, proferida no **Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil**.

No tocante à participação da vítima ou seus familiares, o ponto resolutivo 19 da sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília condenou o Estado brasileiro a permitir às vítimas de delitos ou a seus familiares participar de maneira formal e efetiva dessas investigações:

19. O Estado deverá adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias para permitir às vítimas de delitos ou a seus familiares participar de maneira formal e efetiva da investigação de delitos conduzida pela polícia ou pelo Ministério Público, no sentido disposto no parágrafo 329 da presente Sentença.

A participação da vítima ou seus familiares também encontra respaldo na **Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder**, emanada das deliberações do Sétimo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua Resolução nº 40/34, de 29/11/1985. Ao tratar do acesso à justiça das vítimas, ressalta que devem ser tratadas com compaixão e respeito pela sua dignidade e que têm direito ao acesso às instâncias judiciárias e a uma rápida reparação do prejuízo por si sofrido. Seu art. 6º destaca que a capacidade dos aparelhos judiciário e administrativo para responder às necessidades das vítimas deve ser melhorada nos seguintes termos:

- a) Informando às vítimas da sua função e das possibilidades de recurso disponíveis, das datas e da marcha dos processos e da decisão das suas causas, especialmente quando se trate de crimes graves e quando tenham pedido essas informações;
- b) Permitindo que as opiniões e as preocupações das vítimas sejam apresentadas e examinadas nas fases adequadas do processo, quando os seus interesses pessoais estejam em causa, sem prejuízo dos direitos da defesa e no quadro do sistema de justiça penal do país;
- c) Prestando às vítimas a assistência adequada ao longo de todo o processo;
- d) Tomando medidas para minimizar, tanto quanto possível, as dificuldades encontradas pelas vítimas, proteger a sua vida privada e garantir a sua segurança, bem como a da sua família e a das suas testemunhas, preservando-as de manobras de intimidação e de represálias;”
- e) Evitando demoras desnecessárias na resolução das causas e na execução das decisões ou sentenças que concedam indenização às vítimas.

Outro importante mecanismo de transparência na apuração de mortes por intervenção de agentes de estado é a comunicação das ocorrências ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao Órgão do Poder Executivo responsável pela promoção dos Direitos Humanos, conforme previsto no §2º do art. 7º na Lei Estadual nº 8.928/2020. Não obstante, nem sempre a comunicação é realizada ou vem acompanhada dos Registro de Ocorrência ou demais peças referentes à investigação, como laudos periciais.

Por sua vez, em relação ao fortalecimento dos programas de proteção, os Programas de Proteção do Estado (PROVITA e PEPDDH) devem ser fortalecidos, com a destinação de recursos financeiros para a sua manutenção e aperfeiçoamento, sem prejuízo do apoio logístico para escolta, traslado e demais atividades que preservem a integridade física e psíquica das pessoas que colaboram para o fortalecimento da democracia, o combate às organizações criminosas e, também, na redução da letalidade policial.

Sugere-se, portanto:

- (i) que o tema da investigação autônoma conduzida pelo Ministério Público seja devidamente previsto no Plano, indicando também a sua necessária regulamentação, por atos que deverão envolver o Poder Executivo e o Ministério Público estaduais;
- (ii) a inserção no Plano do direito à participação da vítima ou seus familiares na investigação e o fornecimento de informações a respeito das fases e status dos procedimentos, permitindo a

sua participação efetiva, com acesso aos dados que não sejam sigilosos;

(iii) a previsão no Plano de norma de reforço em relação ao cumprimento da determinação legal de encaminhamento ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao Órgão do Poder Executivo responsável pela promoção dos Direitos Humanos de cópia integral dos Registros de Ocorrências de Morte por Intervenção de Agente de Estado, CF. art. 7º, §2º, da Lei estadual nº 8.928/2020, inclusive em casos de aditamentos que venham a tratar a ocorrência como morte por intervenção de agente de estado;

(iv) a inserção no Plano de que as testemunhas, os defensores de direitos humanos e as vítimas sejam protegidas contra represálias ou retaliações, com medidas concretas de fortalecimento do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) e do Programa Estadual de Proteção de Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PEPDDH), assegurando a destinação de verbas para a sua execução e os recursos logísticos necessários.

5.2.3.3. Prioridade absoluta nas investigações que tenham como vítimas crianças e adolescentes

MEDIDAS CAUTELARES:

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 atribuída ao órgão do Ministério Público competente. A investigação, por sua vez, deverá atender ao que exige o **Protocolo de Minnesota**, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à **priorização de casos que tenham como vítimas as crianças**. Ademais, por ser função essencial do Estado, acolher também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão; (STF. Plenário. Referendo em Tutela Provisória Incidental na MC-ADPF 635/RJ, julgado em 05/08/2020).

MEDIDA 5 – “(...) reconhecer, sem efeitos modificativos, a imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver **prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes**” (STF. Plenário. Emb. Decl. na MC-ADPF 635/RJ, julgado em 03/02/2022).

Não consta no Plano medidas tratando priorização de casos que tenham como vítimas as crianças, sendo certo que o Supremo Tribunal Federal deferiu medida cautelar para que as investigações de mortes de crianças e adolescentes sejam priorizadas. Nesse sentido, foi aprovada a Lei Estadual nº 9.180, de 12/01/2021, apelidada de “Lei Agatha”, que estabelece que “Fica garantida a prioridade na tramitação dos procedimentos investigatórios que visem à apuração e responsabilização de crimes contra a vida e outros crimes com resultado morte, inclusive na modalidade tentada, que tenham como vítimas crianças e adolescentes, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, observando-se as disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).”.

Ainda no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, merece destaque a Política Estadual de

Prevenção e Enfrentamento aos Homicídios de Crianças e Adolescentes no Rio de Janeiro⁸¹, elaborado pelo Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDCA), e as Diretrizes para Projetos de Prevenção à Violência entre Jovens do Fórum Brasileiro de Segurança Pública⁸², que valem como importantes subsídios para a elaboração de programas voltados à prevenção da violência.

As ações direcionadas à redução da letalidade policial como problema social complexo, de múltiplas causas, não devem se limitar à atuação policial, sendo imprescindível a articulação de ações intersetoriais nas áreas de educação, assistência social, profissionalização, trabalho, geração de renda, saúde, cultura, esporte, lazer e políticas focadas nos grupos sociais que concentram os maiores níveis de vitimização (adolescentes e jovens adultos).

Assim, **sugere-se que seja inserido no Plano** a diretriz da priorização de investigação de mortes de crianças e adolescentes, com medidas sobre os procedimentos e monitoramento das providências adotadas no sentido de dar efetivo cumprimento à decisão judicial e à legislação, bem como a disponibilização de informações sobre os inquéritos policiais concluídos e em curso sobre o tema.

5.2.4. Procedimentos Operacionais

5.2.4.1. Excepcionalidade da Realização de Operações Policiais - Fiscalização dos Órgãos de Controle e do Judiciário

MEDIDA CAUTELAR

Determinar que até que o plano mais abrangente seja elaborado, atendido o domínio normativo da administração e consideradas as peculiaridades locais, bem como assegurado às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a **proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força**, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos **Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei**, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à **excepcionalidade da realização de operações policiais**, a serem avaliadas, quando do emprego concreto, pelas próprias forças, **cabendo aos órgãos de controle e ao Judiciário, avaliar as justificativas** apresentadas quando necessário. (STF. Plenário. Emb. Decl. na MC-ADPF 635/RJ, julgado em 03.02.2022).

PLANO ESTADUAL DE REDUÇÃO DE LETALIDADE

Art. 6º - Em atendimento aos eixos propostos no art. 1º, parágrafo único, a Secretaria de Polícia Militar deverá adotar as seguintes medidas:

I - Aprimoramento de Recursos Humanos:

- a) Dispor de disciplinas relativas aos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo (PBUFAF) no currículo de formação;
- b) Dispor de disciplinas relativas aos Direitos Humanos, destacando inclusive o combate ao racismo, no currículo de formação;

⁸¹ Anexo: Política Estadual de Prevenção e Enfrentamento aos Homicídios de Crianças e Adolescentes no Rio de Janeiro do Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDCA).

⁸² Anexo: Diretrizes para Projetos de Prevenção à Violência entre Jovens.

- c) Realizar estágios de requalificação de técnicas e táticas de atuação policial, em periodicidade a ser estabelecida por ato próprio;
- d) Desenvolver ações que propiciem a evolução e a expansão das habilidades socioemocionais do seu efetivo;
- e) Requalificar, mediante programa próprio, todo o seu efetivo, quanto às técnicas para o uso de armamento letal;
- f) Empreender ações de acompanhamento psicológico do efetivo;

A medida cautelar em análise declara e reforça o incontestável **caráter de “excepcionalidade da realização de operações policiais”**, notadamente nas denominadas **“áreas sensíveis”**, locais de alta densidade populacional, compostas por cidadãos em especial situação de vulnerabilidade social e com maior probabilidade de haver confrontos armados.

Neste contexto, ainda que o objetivo seja o legítimo e necessário combate à criminalidade organizada, a segurança pública, enquanto direito fundamental e serviço público (art. 6º c/c art. 144 da CRFB), não pode ser exercida/prestada em detrimento dos demais direitos fundamentais. Como consequência dos confrontos, moradores ficam impedidos de sair de suas casas e trabalhar, aulas são suspensas, postos de saúde são fechados, além da exposição intolerável à integridade física e à vida de pessoas sistematicamente colocadas em meio a confrontos entre agentes de segurança e organizações criminosas, gerando **risco injustificado**⁸³ à população local e aos policiais.

No dia 3 de março de 2023, por exemplo, operação realizada no Complexo da Maré fez com que 43 escolas da região tivessem as aulas suspensas.⁸⁴ A verdade é que, apesar de o ano letivo ter acabado de começar, em 10 dias, quase 100 escolas e creches tiveram o funcionamento afetado por confrontos armados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.⁸⁵ Já o estudo do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), em parceria com a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, publicado em 2022, revelou que 74% das escolas cariocas tiveram ao menos um tiroteio no seu entorno em 2019. A realidade apresentada gera prejuízos diretos sobre o desempenho acadêmico, estimula o abandono escolar e impacta a renda do futuro trabalhador.⁸⁶

Diante deste diagnóstico, a Comissão Interamericana⁸⁷, em seu “Relatório sobre Segurança cidadã e direitos humanos”, determina que:

"Desde a perspectiva dos direitos humanos, quando na atualidade se fala de

⁸³ Expressão utilizada pelo item 11.c dos **Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei**.

⁸⁴ G1. **Polícia faz operação no Complexo da Maré e deixa 43 escolas sem aulas**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/03/03/policia-faz-operacao-no-complexo-da-mare.ghtml>>. Acesso em: 23 mar. 2023.

⁸⁵ G1. **Tiroteios afetam o funcionamento de escolas do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2023/03/06/tiroteios-afetam-o-funcionamento-de-escolas-do-rio-de-janeiro.ghtml>>. Acesso em 23 mar. 2023.

⁸⁶ Centro de Estudos de Segurança e Cidadania. **Estudo mostra que 74% das escolas municipais do Rio sofrem com tiroteios no entorno**. Acesso em: <<https://cesecseguranca.com.br/reportagens/estudo-mostra-que-74-das-escolas-municipais-do-rio-sofrem-com-tiroteios-no-entorno-2/>>. Acesso em 23 mar. 2023.

⁸⁷ OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos. 2009, p. 7.

segurança, esta **não se pode limitar à luta contra a criminalidade**, mas trata-se de como criar um ambiente propício e adequado para a convivência pacífica das pessoas. Por isto, o conceito de segurança deve colocar **maior ênfase no desenvolvimento de trabalhos de prevenção e controle dos fatores que geram a violência e a insegurança, ao invés de tarefas meramente repressivas ou reativas perante fatos consumados**”

Apesar da importância do aprimoramento do “currículo de formação”, com disciplinas específicas, além da “requalificação de técnicas e táticas” e “expansão das habilidades socioemocionais” dos agentes, **o Plano é omissivo ao não densificar o conceito de “absoluta excepcionalidade”** que justifique a realização de operações policiais. A alegação de que a situação do Rio de Janeiro é excepcional e que, portanto, todas as operações são justificadas, constitui afronta à autoridade do Plenário da Corte. Ainda que tomada a afirmação como verdadeira, a *ratio* da decisão impõe reconhecer as operações como a “excepcionalidade da excepcionalidade”. Esta ideia deve ser interpretada de modo a abranger apenas hipóteses que envolvam, de fato, **riscos concretos e imediatos à vida**, como, por exemplo, conflitos armados entre facções.

Recomenda-se uma revisão do plano, neste ponto, **para expressamente prever parâmetros objetivos e racionais que densifiquem o conceito de “absoluta excepcionalidade” com base nas melhores práticas e protocolos nacionais e internacionais**, bem como a instituição de **mecanismos prévios, simultâneos e posteriores de controle das operações nas hipóteses em que as forem estritamente necessárias**.

5.2.4.2. *Helicópteros. Uso Restrito*

MEDIDA CAUTELAR

Deferir a medida cautelar pleiteada, em menor extensão, para dar interpretação conforme ao art. 2º do Decreto 27.795, de 2001, a fim de **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 (STF. Plenário. Referendo em Tutela Provisória Incidental na MC-ADPF 635/RJ, julgada em 18.08.2020).

PLANO ESTADUAL DE REDUÇÃO DE LETALIDADE POLICIAL

Art. 4º - Para atingir os objetivos definidos neste Decreto, a SEPOL e a SEPM, sem o prejuízo da adoção de outras vedações ou imposições adicionais, deverão pautar suas operações planejadas e não emergenciais, notadamente as de natureza repressiva em áreas sensíveis, bem como as medidas administrativas habituais pós ocorrência de tais operações pelos seguintes preceitos:

(...)

III - O uso de helicóptero se dará, preferencialmente, como base de observação para a produção de dados que minimizem os riscos das operações policiais, especialmente as de natureza repressiva em áreas sensíveis, e, em casos excepcionais e quando necessário para a cobertura estratégica das equipes terrestres, sabendo-se que este equipamento é extremamente eficaz com o elemento dissuasivo, de superioridade bélica estatal, desencorajando o conflito;

O art. 4º do Plano define preceitos a serem observados pelas forças policiais, sem prejuízo de interdições e medidas adicionais, e adotados em operações planejadas e não

emergenciais, em áreas sensíveis. O seu inciso III trata especificamente do uso de helicóptero que deve, preferencialmente, ser usado como base de observação para a produção de dados.

Na fundamentação da medida cautelar deferida, o Ministro Relator Edson Fachin aduz que “é quase impossível imaginar situações nas quais o uso de helicóptero para tiro, o chamado “tiro embarcado”, possa ser autorizado.

São, portanto, extremamente rígidos os critérios que autorizam o uso legítimo de força armada por parte dos agentes de Estado. Esses critérios não podem ser relativizados, nem excepcionados. São critérios objetivos e, tal como assentou a Suprema Corte dos Estados Unidos, no caso *Graham v. Connor* (490 U.S. 386 (1989)), independem de eventual boa-fé por parte dos agentes públicos. É à luz deles que o disposto no art. 2º do Decreto nº 27.795 deve ser examinado. Visto sob essa perspectiva, é quase impossível imaginar situações nas quais o uso de helicópteros para tiro, o chamado “tiro embarcado”, possa ser autorizado. (...). Seja como for, não cabe ao Judiciário o exame minudente de todas as situações em que o uso de um helicóptero ou a prática de tiro embarcado possa ser justificada, mas é dever do Executivo justificar à luz da estrita necessidade, caso a caso, a razão para fazer uso do equipamento, não apenas quando houver letalidade, mas também sempre que um disparo seja efetuado. No exercício de sua competência material para promover as ações de policiamento, o Poder Executivo deve dispor de todos os meios legais necessários para cumprir seu mister, desde que haja justificativa hábil a tanto, verificável à luz dos parâmetros internacionais.

Ainda, nos termos do acórdão do Supremo Tribunal Federal, nos embargos de declaração na ADPF nº 635, decidiu-se que:

Reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado quando, ressalvada a ineficácia da elevação gradativa do nível da força empregada para neutralizar a situação de risco ou de violência, (i) exauridos demais meios, inclusive os de armas não-letais, e for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. **Cabe ao Executivo local sopesar, de um lado, a necessidade de reduzir o risco de dano desnecessário aos direitos humanos nas operações policiais nas favelas, e de outro, as ameaças enfrentadas pelos agentes públicos no cumprimento de seus deveres estatais.** Fica ressalvada a possibilidade, desde que posteriormente justificada, que o agente do Estado possa desde logo fazer uso de força potencialmente letal, quando se fizerem necessárias e proporcionais à ameaça vivenciada no caso concreto. **Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida e nenhum outro bem de uma ameaça iminente e concreta.** Aqui, por igual, como já salientado acima, cabe às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas a fortiori;

Contudo, percebe-se que o Plano apresenta um inequívoco alargamento da hipótese permissiva excepcional de uso do helicóptero para além de seu emprego como base de observação, flexibilizando a medida deferida ao abarcar situações que se enquadrariam no

critério do “estritamente necessário”.

Ainda nos termos do voto-condutor: “É certo, ainda, que em nenhuma ocasião civis poderão ser alvos, tal como disciplina a regra mais elementar do direito humanitário internacional”, ou seja, o uso de veículo aéreo não pode colocar em risco à vida e à integridade de moradores e moradoras de locais densamente povoados, como as favelas do Rio de Janeiro.

Conclui-se, portanto, que o Plano, quanto ao uso de helicópteros, precisa ser adequado para atender à decisão do Supremo Tribunal Federal.

Dessa forma, **recomenda-se a expressa menção no Plano** de que o uso de helicóptero com função diversa de base de operação **será excepcional e motivado** exclusivamente na proteção à vida, e a nenhum outro bem, de uma ameaça iminente e concreta. A justificção, quando do emprego concreto, deverá ser submetida ao crivo das próprias forças, cabendo aos órgãos de controle e ao Judiciário, avaliar as justificativas apresentadas, quando necessário.

5.2.4.3. Creches e Escolas: Excepcionalidade. Justificção. Controle do MP

MEDIDA CAUTELAR

8. Deferir o pedido formulado na alínea “g” a fim de determinar 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;**
- (ii) a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar**, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos; e
- (iii) a elaboração de protocolos próprios e sigilosos de comunicação** envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das **áreas de educação e de saúde**, de maneira que os diretores ou chefes das unidades, logo após o desencadeamento de operações policiais, tenham tempo hábil para reduzir os riscos à integridade física das pessoas sob sua responsabilidade; (STF. Plenário. Referendo em Tutela Provisória Incidental na MC-ADPF 635/RJ, julgada em 18.08.2020).

PLANO ESTADUAL DE REDUÇÃO DE LETALIDADE

(i) Art 4º Para atingir os objetivos definidos neste Decreto, a SEPOL e a SEPM, sem o prejuízo da adoção de outras vedações ou imposições adicionais, deverão pautar suas **operações planejadas e não emergenciais**, notadamente as de natureza repressiva em áreas sensíveis, bem como as medidas administrativas habituais pós ocorrência de tais operações pelos seguintes preceitos:

II - Início de operações policiais planejadas, especialmente as de natureza repressiva em áreas sensíveis, em horários de **menor movimentação da população local**, observadas as características de cada local, **evitando-se, principalmente, os horários escolares (entrada e saída de alunos);**

VII - **Comunicação** das operações ao Promotor Natural, imediatamente **após seu**

início e, a respeito dos **resultados obtidos, em até 24 horas** após a sua realização;

(ii) Art 4º inc. I- **Não utilização** de bens públicos de serviços essenciais, especialmente das reas de saúde e educação, como bases operacionais de ações repressivas;

(iii) Art 4º inc. VIII - Comunicação prévia, dentro de prazo que não prejudique a eficácia das operações, aos órgãos Federal, Estadual e Municipal das áreas de Educação e de Saúde, de maneira que os Diretores e Chefes das Unidades, com o desencadeamento das operações, tenham tempo hábil de reduzir os riscos à integridade física das pessoas sob sua responsabilidade;

Art. 6º - Em atendimento aos eixos propostos no art. 1º, parágrafo único, a Secretaria de Polícia Militar deverá adotar as seguintes medidas:

III - Aprimoramento dos Procedimentos Administrativos/Operacionais:

e) Atualizar, mediante constatação de necessidade, os Protocolos Operacionais da SEPM referentes às operações em “áreas sensíveis”;

A medida cautelar deferida, em síntese, admite, apenas em caso de absoluta excepcionalidade, a realização de operações policiais no perímetro de escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, especialmente no período de entrada e saída dos estabelecimentos. Configurando-se a necessidade da realização de operação nesses locais, a força policial responsável deverá justificar ao Ministério Público, no prazo de 24 horas, as razões concretas que configuram a absoluta excepcionalidade.

Outrossim, na referida decisão judicial, o Supremo Tribunal Federal não fez distinção entre operações planejadas daquelas que seriam emergenciais, limitando, em qualquer hipótese, a realização de operações policiais próximas a equipamentos públicos de saúde e educação.

Entretanto, o Plano apresentado pelo ERJ fixa preceitos apenas para as operações policiais planejadas e não emergenciais, recomendando que as ações tenham início em horários de menor fluxo de população local, evitando-se, principalmente, os horários de saída e entrada das escolas.

Noutro giro, verifica-se que **o Plano contempla na íntegra a medida cautelar no que tange a vedação do uso de equipamentos escolares e de saúde como base operacional, além da necessária comunicação de operação policial, em tempo hábil, aos gestores públicos**, possibilitando que diretores de escolas e chefes de unidades de saúde possam adotar medidas visando reduzir os riscos à integridade física das pessoas sob a sua responsabilidade.

As medidas cautelares deferidas são elementares, segundo a normativa internacional, e já previstas, inclusive, no art. 4º da Instrução Normativa da SESEG do Rio de Janeiro, pois visam resguardar a integridade física e a vida da população civil no curso das operações policiais, notadamente de crianças e adolescentes, diretamente impactados com o aumento exponencial do risco de vida e a perda de dias letivos, que asseveram a desigualdade social.

Como ressalta a Nota Técnica da Rede Fluminense de Pesquisas sobre Violência, Segurança Pública e Direitos Humanos, “esses princípios contidos em tratados e protocolos internacionais dos quais o Estado brasileiro é signatário e, portanto, constantes tanto na

decisão colegiada do STF, como nas instruções normativas das polícias civil e militar do Rio de Janeiro como “condicionantes legais” das operações policiais, deixam claro o evidente caráter excepcional inerente às estas ações: tratam-se de situações em que o “risco acima do tolerável” se compatibiliza com o fim perseguido, que deve demandar uma ação igualmente inegociável. A **“absoluta excepcionalidade” atribuída como qualificativo restritivo às hipóteses de realização de operações policiais na decisão do Ministro Edson Fachin só pode ser entendida, então, como “excepcionalidade da excepcionalidade”...**”

Com mais rigor ainda deve ser compreendida a excepcionalidade na realização de operações policiais em perímetros de escolas, creches e unidades de saúde, razão pela qual é imprescindível a apresentação da justificativa ao Ministério Público, que deve analisar, no caso concreto, se presentes as condicionantes que justificam a exceção à vedação.

Dessa forma, recomenda-se a adequação do Plano de Redução de Letalidade Policial para que passe a constar expressamente que a realização de operação policial no perímetro de escolas, creches, hospitais e postos de saúde, especialmente no período de entrada e saída, apenas pode ocorrer de forma excepcional, devendo a medida ser justificada ao Ministério Público, em até 24 horas, com as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões. A norma deve ser aplicada às operações planejadas e não emergenciais, assim como nas operações emergenciais.

5.2.4.4. Controle do uso da força letal por agentes de Estado e abordagem policial

MEDIDAS CAUTELARES:

Reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que **só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado quando**, ressalvada a ineficácia da elevação gradativa do nível da força empregada para neutralizar a situação de risco ou de violência,

- (i) exauridos demais meios, inclusive os de armas não-letais, e for
- (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério,
- (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente.

Cabe ao Executivo local sopesar, de um lado, a **necessidade de reduzir o risco de dano desnecessário aos direitos humanos nas operações policiais nas favelas**, e de outro, as ameaças enfrentadas pelos agentes públicos no cumprimento de seus deveres estatais. Fica ressalvada a possibilidade, desde que posteriormente justificada, que o agente do Estado possa desde logo fazer uso de força potencialmente letal, quando se fizerem necessárias e proporcionais à ameaça vivenciada no caso concreto.

Em qualquer hipótese, **colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida e nenhum outro bem de uma ameaça iminente e concreta.** (STF. Plenário. Emb. Decl. na MC-ADPF 635/RJ, julgado em 03.02.2022).

PLANO ESTADUAL DE REDUÇÃO DE LETALIDADE:

Art. 1º - Este Decreto dispõe sobre o “Plano Estadual de Redução de Letalidade em Decorrente de Intervenção Policial” a ser aplicado em toda a estrutura de Segurança Pública do Estado, em especial na Secretaria de Estado de Polícia Civil - SEPOL e na Secretaria de Estado de Polícia Militar - SEPM, tendo por finalidade

estabelecer eixos de atuação, programas e ações, e, a partir desses, metas, diretrizes, obrigações e vedações destinadas a prevenir a ocorrência de resultados letais decorrentes de intervenção policial quando do cumprimento de suas obrigações constitucionais e legais.

Parágrafo Único - O Plano Estadual de redução de letalidade será baseado no aprimoramento simultâneo de três eixos de atuação:

I - Recursos humanos;

II - Recursos materiais;

III - Procedimentos administrativos/operacionais

Art. 2º, I - Capacitação continuada buscando a compreensão e a aplicação do uso diferenciado da força, com o objetivo de aperfeiçoar, dentre outros, os procedimentos inerentes ao uso de armas de fogo e seus princípios, estabelecendo, como parâmetro, os procedimentos disponíveis e que obrigatoriamente precedem o uso de arma de fogo em ações isoladas ou operações, levando-se em conta, igualmente, as condicionantes de estresse da realidade operacional nas áreas sensíveis do Estado;

II- Realização de atividades que permitam o desenvolvimento e aprimoramento das habilidades socioemocionais do policial, por meio de cursos/e ou palestras que busquem o desenvolvimento da conscientização profissional sobre os direitos humanos em comunhão com a relevância social da atividade policial, com especial enfoque nos parâmetros técnico-legais de ética, de moralidade, e de legalidade;

III- Mediante análise prévia e técnica, serão implementadas medidas de acompanhamento psicológico do policial, através do estabelecimento de programas de saúde laborativa, com atenção especial aos policiais que tenham se envolvido em confronto armado ou que, pela natureza de suas funções, possuam maior probabilidade de participação em ocorrências dessa natureza. Para tanto, as respectivas Polícias deverão investir no fortalecimento de suas respectivas estruturas assistenciais e médico sanitárias já existentes;

Parágrafo único - As Polícias Civil e Militar deverão constituir em suas respectivas estruturas o aparato administrativo necessário para o acompanhamento profissional de seu efetivo no desenvolvimento de todas as iniciativas referidas nos incisos acima, bem como para fins de controle e avaliação deste Plano junto ao seu público interno.

Art. 3º, IV - Aquisição de armamentos, acessórios e munições, mais modernos e mais sofisticados, que servirão para aprimorar a precisão e a eficácia das ações policiais, o que resultará na redução da letalidade, já que se prestarão assegurar suficiente superioridade bélica, o que desencoraja, o enfrentamento e o conflito armado.

Art. 4º, I - Não utilização de bens públicos de serviços essenciais, especialmente das áreas de saúde e educação, como bases operacionais de ações repressivas;

II- Início de operações policiais planejadas, especialmente as de natureza repressiva em áreas sensíveis, em horários de menor movimentação da população local, observadas as características de cada local, evitando-se, principalmente, os horários escolares (entrada e saída de alunos);

III- O uso de helicóptero se dará, preferencialmente, como base de observação para a produção de dados que minimizem os riscos das operações policiais, especialmente as de natureza repressiva em áreas sensíveis, e, em casos excepcionais e quando necessário para a cobertura estratégica das equipes terrestres, sabendo-se que este equipamento é extremamente eficaz com o elemento dissuasivo, de superioridade bélica estatal, desencorajando o conflito;

IV- Utilização de câmeras de uso individual e de emprego coletivo em veículos de uso especial (helicópteros e viaturas blindadas);

V- Aprimoramento das respectivas estruturas investigativas e correccionais, bem como das técnicas de acompanhamento e investigação das ocorrências policiais com uso de força e que tenham tido atuações violentas, em especial as que apresentem resultados letais;

VI- Aprimoramento dos sistemas de controle e fiscalização da utilização dos equipamentos letais e também dos de menor potencial ofensivo;

VII - Comunicação das operações ao Promotor Natural, imediatamente após seu início e, a respeito dos resultados obtidos, em até 24 horas após a sua realização.

VIII - Comunicação prévia, dentro de prazo que não prejudique a eficácia das operações, aos órgãos Federal, Estadual e Municipal das áreas de Educação e de Saúde, de maneira que os Diretores e Chefes das Unidades, com o desencadeamento das operações, tenham tempo hábil de reduzir os riscos à integridade física das pessoas sob sua responsabilidade;

IX- Em caso de operações policiais planejadas, deve-se envidar esforços no sentido de haver uma ambulância com equipe capaz de prestar os primeiros socorros a qualquer vítima que dela necessite durante a intervenção.

Art. 6º - Em atendimento aos eixos propostos no art. 1º, parágrafo único, a Secretaria de Polícia Militar deverá adotar as seguintes medidas:

I - Aprimoramento de Recursos Humanos:

- a) Dispor de disciplinas relativas aos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo (PBUFAF) no currículo de formação;
- b) Dispor de disciplinas relativas aos Direitos Humanos, destacando inclusive o combate ao racismo, no currículo de formação;
- c) Realizar estágios de requalificação de técnicas e táticas de atuação policial, em periodicidade a ser estabelecida por ato próprio;
- d) Desenvolver ações que propiciem a evolução e a expansão das habilidades socioemocionais do seu efetivo;
- e) Requalificar, mediante programa próprio, todo o seu efetivo, quanto às técnicas para o uso de armamento letal;
- f) Empreender ações de acompanhamento psicológico do efetivo;

II- Aprimoramento dos Recursos Materiais:

- a) Adquirir coletes balísticos para todo o efetivo vinculado à atividade-fim;
- b) Adquirir câmeras individuais (bodycam) para o uso de seu efetivo vinculado à atividade-fim;
- c) Disponibilizar equipamentos de menor potencial lesivo e letais para o uso de seu efetivo (tais como espargidores, tasers, tonfa e etc.);
- d) Adquirir capacete balístico para todo o efetivo vinculado à atividade-fim.
- e) Adquirir câmeras para o uso em viaturas ostensivas vinculadas à atividade-fim.
- f) Aquisição de equipamentos para kits individuais de primeiros socorros (IFAK- Individual First Aid Kit) de APH Tático de Combate para todos os agentes em atividades operacionais com viatura.

III- Aprimoramento dos Procedimentos Administrativos/Operacionais:

- a) Aperfeiçoar seus respectivos sistemas de controle e de fiscalização de utilização dos equipamentos letais e menos letais;
- b) Aprimorar os procedimentos investigativos e as técnicas de acompanhamento e investigação das ocorrências policiais que tenham tido atuações violentas, em especial as que apresentem resultados letais;
- c) Que sejam produzidos registros individualizados e relatórios conclusivos de todas as ações policiais que tenham resultado morte ou lesão (MIAE), passíveis de serem demandados pelo MPRJ;
- d) Realizar estudos de caso após operações policiais em que ocorra uso de força letal e/ou mortes, com o objetivo de aperfeiçoar a atuação da SEPM;
- e) Atualizar, mediante constatação de necessidade, os Protocolos Operacionais da SEPM referentes às operações em "áreas sensíveis";
- f) Editar um Código de Ética Policial, que estabeleça as regras e valores a serem aplicados nas relações internas e externas das corporações;
- g) Promover intercâmbios de conhecimento com entidades, empresas e agências policiais de localidades com melhores índices de Letalidade Policial, em busca de boas práticas e mediante disponibilidade orçamentária;
- h) Em caso de operações policiais planejadas, deve-se envidar esforços no sentido de haver uma ambulância com equipe capaz de prestar os primeiros socorros a qualquer vítima que dela necessite durante a intervenção.

Art. 7º - Em atendimento aos eixos propostos no art. 1º, parágrafo único, a Secretaria de Polícia Civil deverá adotar as seguintes ações:

I- Aprimoramento de Recursos Humanos:

- a) Dispor de disciplinas relativas aos Princípios Básicos sobre o Uso Diferenciado da Força e Armas de Fogo no currículo de formação e qualificação dos profissionais;
- b) Dispor de disciplina relativa aos Direitos Humanos no currículo de formação;

- c) Realizar estágios de requalificação de técnicas e táticas de atuação policial, em periodicidade a ser estabelecida por ato próprio;
 - d) Dotar as Delegacias de Homicídios da SEPOL de recursos humanos suficientes para aprimorar e estender sua atuação em toda a Capital, Baixada Fluminense, Niterói e São Gonçalo, observados os limites orçamentários e financeiros e o princípio da Reserva do Possível;
 - e) Requalificar seu efetivo operacional, em prazo a ser definido em ato próprio, para o uso de armamento letal;
 - f) Empreender ações de acompanhamento psicológico do efetivo e ministrar cursos e palestras focados em saúde laborativa e psicológica;
 - g) Ampliar os investimentos na área de perícia criminal, com aquisição de novos equipamentos e reforço do quantitativo dos recursos humanos, observadas as limitações orçamentárias e financeiras.
- II- Aprimoramento dos Recursos Materiais:
- a) Adquirir coletes balísticos para todo o efetivo vinculado à atividade-fim;
 - b) Adquirir câmeras individuais (bodycam) para uso de seu efetivo quando em operações policiais;
 - c) Adquirir câmeras para o uso em viaturas ostensivas vinculadas à atividade-fim.
- III- Aprimoramento de Procedimentos Administrativos/Operacionais:
- a) Aprimorar as normativas internas que balizam as operações policiais em áreas sensíveis;
 - b) Aprimorar os procedimentos investigativos e os mecanismos de controle e fiscalização das ocorrências policiais que tenham tido atuações violentas, em especial as que apresentem resultados letais.

Dispõe o Código de Processo Penal que a abordagem policial e a busca pessoal só poderão ocorrer quando, em síntese, houver “**fundada suspeita**” da prática de crime ou do porte de corpo de delito (art. 240, §2º c/c 244, ambos do CPP). Trata-se de conceito jurídico indeterminado e, por isso, promove *algum* grau de discricionariedade ao agente público destinatário da norma, que possuirá *certa* margem de decisão diante do caso concreto. Ocorre que “*A arbitrariedade coloca-se do outro lado da linha que demarca o limite da discricionariedade.*”⁸⁸ Por isso, quanto maior for a potencial restrição a um direito fundamental (ex: privação de liberdade), maior se torna o dever de imposição de parâmetros normativos e administrativos objetivos, racionais, razoáveis e impessoais ao atuar estatal e de motivação em concreto de seus agentes.

Por isso, a atual jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça⁸⁹ vem se consolidando no sentido de que a legislação “***não autoriza buscas pessoais praticadas como rotina ou praxe do policiamento ostensivo, com finalidade preventiva e motivação exploratória***” (prática vulgarmente conhecida como revista, dura, enquadro ou baculejo), menos ainda se decorrer do “instinto”, de “intuição” ou de “impressões subjetivas” de agentes de segurança. A racionalidade e a sindicabilidade da atuação policial é impossibilitada quando a permissão e a motivação da conduta são intangíveis. Tal fato também permite a inevitável reprodução de preconceitos arraigados em nossa sociedade, em especial o **racismo estrutural**.

Em um país marcado pelo racismo, o policiamento ostensivo tende a se concentrar em

⁸⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 62.

⁸⁹ *Leading case*: STJ - RHC: 158580 BA 2021/0403609-0, Relator: Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, Data de Julgamento: 19/04/2022, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 25/04/2022.

grupos marginalizados e considerados potenciais criminosos ou usuais suspeitos, assim definidos por fatores subjetivos e, sobretudo, com **perfilamento racial**. Segundo estudo publicado em 2022 e produzido em coautoria pelo Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD)⁹⁰, pessoas negras têm 4,5 vezes mais chances de serem abordadas do que as brancas. O tema está sendo enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal no bojo do HC nº 208.240, de relatoria do Exmo. Ministro Edson Fachin. Em seu voto, defende o Relator⁹¹ que “A discricionariedade policial para acesso ao corpo das pessoas, espectro mais sensível da intimidade, requer filtragens, entre elas, a forma como estes corpos são significados no tempo presente, no contexto de uma sociedade que trava uma luta contra o racismo estrutural e institucional.” Também é este o entendimento vinculante⁹² da **Corte Interamericana de Direitos Humanos**⁹³, desde o Caso Acosta Martínez e outros vs. Argentina. Apesar disso, o plano é omissivo quanto ao tema.

A questão também envolve eficiência e racionalidade do serviço público. Dados da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (SSP-SP) mostram que, em 2020, 12 milhões de abordagens foram efetuadas por agentes de segurança. Destas, menos de 1% culminou em prisão em flagrante.⁹⁴ A prática, portanto, não sobrevive a análise de economicidade e eficiência.

Recomenda-se uma revisão do plano, neste ponto, para **expressamente prever parâmetros objetivos e razoáveis, que minimizem os vieses inconscientes sedimentados pelo racismo estrutural, bem como permitam a sindicabilidade a posteriori de abordagens policiais e buscas pessoais** pelos órgãos de controle e pelo Poder Judiciário, inclusive por meio da gravação da ocorrência por sistema de áudio e vídeo.

5.2.4.5. Controle das buscas domiciliares

MEDIDAS CAUTELARES:

Determinar que, no caso de **buscas domiciliares por parte das forças de segurança** do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade:

- (i) a diligência, no caso específico de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada **somente durante o dia**, vedando-se, assim, o ingresso forçado a domicílios à noite;
- (ii) a diligência, quando feita sem mandado judicial, pode ter por base denúncia

⁹⁰ Agência Brasil. **Estudo diz que negros têm maior chance de sofrer abordagem policial**. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-07/estudo-diz-que-negros-tem-maior-chance-de-sofrerem-abordagem-policia>>. Acesso em 23 mar. 2023.

⁹¹ O voto já foi lido em Plenário, mas ainda não publicado.

⁹² Dispõe a **Recomendação n. 123/22 do Conselho Nacional de Justiça** que os órgãos do Poder Judiciário devem observar os “*tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e a utilização da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), bem como a necessidade de controle de convencionalidade das leis internas*” (art. 1º, inciso I).

⁹³ Corte IDH. **Caso Acosta Martínez e outros vs. Argentina**. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_410_esp.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

⁹⁴ Agência Brasil, *opus citatum*.

anônima;

(iii) a diligência deve ser **justificada e detalhada por meio da elaboração de auto circunstanciado**, que deverá instruir eventual auto de prisão em flagrante ou de apreensão de adolescente por ato infracional e ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o **controle judicial posterior**; e;

(iv) a diligência deve ser realizada **nos estritos limites dos fins excepcionais** a que se destinam. (STF. Plenário. Emb. Decl. na MC-ADPF 635/RJ, julgado em 03.02.2022).

No Plano Estadual de Redução de Letalidade, **não há qualquer previsão** no plano para cumprimento da medida cautelar em análise.

A casa é asilo inviolável e, em regra, ninguém nela pode penetrar sem consentimento do morador (art. 5º, XI, da CRFB). O direito fundamental tem razão de ser. Se houvesse apenas um lugar no mundo em que o indivíduo deveria se sentir seguro, este deveria ser seu lar. Local de convívio familiar, de estabelecimento dos vínculos mais íntimos de afeto, de sossego e de descanso do trabalhador.

Se este direito fundamental é razoavelmente observado em boa parte do Estado do Rio de Janeiro, o mesmo não ocorre nas chamadas “áreas sensíveis”. Com o objetivo declarado de proteger a população local do crime organizado e diante do argumento de que o porte de droga ou arma se trata de “crime permanente”, a violação de domicílio ao arrepio das normas legais se tornou a regra. Para além do direito em si, além de outros afetados, tais quais a intimidade e a privacidade (art. 5º, inciso X, da CRFB), a devassa do domicílio em comunidades periféricas torna seus moradores especialmente expostos a eventuais excessos. Riscos estes agravados se imóveis privados forem utilizados como base operacional das ações policiais, o que não pode ser admitido em hipótese alguma. Decerto que alguns destes riscos serão minimizados se os agentes envolvidos na ocorrência obrigatoriamente portarem câmeras corporais com sistema de áudio e vídeo.

É por isso que a atual jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça⁹⁵ adota especial rigor na apreciação da suposta validade e regularidade da justa causa que sinalize para a possibilidade de mitigação do direito fundamental em questão. Nas palavras do Exmo. Ministro Rogério Schietti⁹⁶, “apenas quando o contexto fático anterior à invasão permitir a conclusão acerca da ocorrência de crime no interior da residência - cuja urgência em sua cessação demande ação imediata - é que se mostra possível sacrificar o direito à inviolabilidade do domicílio” e continua “nem sempre o caráter permanente do crime impõe sua interrupção imediata a fim de proteger bem jurídico e evitar danos”. Na oportunidade, a 6ª

⁹⁵ *Leading case*: STJ - HC: 598051 SP 2020/0176244-9, Relator: Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, Data de Julgamento: 02/03/2021, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 15/03/2021.

⁹⁶ *Ibidem*.

Turma do STJ chegou a decidir⁹⁷ que os agentes policiais, caso precisem entrar em uma residência para investigar a ocorrência de crime e não tenham mandado judicial, devem registrar a autorização do morador em vídeo e áudio, como forma de não deixar dúvidas sobre o seu consentimento. A permissão para o ingresso dos policiais no imóvel também deve ser registrada, sempre que possível, por escrito.

Recomenda-se uma revisão do plano, neste ponto, para expressamente prever **(i) parâmetros objetivos e racionais que orientem agentes de segurança**, à luz da ordem jurídica, da jurisprudência superior e dos protocolos nacionais e internos, em quais hipóteses a inviolabilidade do domicílio poderá ser excepcionalmente mitigada, **(ii) parâmetros estes que permitam a sindicabilidade a posteriori** pelos órgãos de controle e pelo Poder Judiciário, **(iii) especialmente por meio do obrigatório registro audiovisual** de toda a ocorrência, **(iv) bem como que, em qualquer hipótese, imóveis privados, sobretudo os residenciais, em hipótese alguma sejam utilizados como base operacional das ações policiais.**

5.2.4.6. Obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias

MEDIDAS CAUTELARES:

Reconhecer a **obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias** em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados. (STF. Plenário. Emb. Decl. na MC-ADPF 635/RJ, julgado em 03.02.2022).

PLANO ESTADUAL DE REDUÇÃO DE LETALIDADE:

Art. 4º - Para atingir os objetivos definidos neste Decreto, a SEPOL e a SEPM, sem o prejuízo da adoção de outras vedações ou imposições adicionais, deverão pautar suas operações planejadas e não emergenciais, notadamente as de natureza repressiva em áreas sensíveis, bem como as medidas administrativas habituais pós ocorrência de tais operações pelos seguintes preceitos:

IX - Em caso de operações policiais planejadas, deve-se envidar esforços no sentido de haver uma ambulância com equipe capaz de prestar os primeiros socorros a qualquer vítima que dela necessite durante a intervenção.

Art. 6º - Em atendimento aos eixos propostos no art. 1º, parágrafo único, a Secretaria de Polícia Militar deverá adotar as seguintes medidas:

III - Aprimoramento dos Procedimentos Administrativos/Operacionais:

h) Em caso de operações policiais planejadas, deve-se envidar esforços no sentido de haver uma ambulância com equipe capaz de prestar os primeiros socorros a qualquer vítima que dela necessite durante a intervenção.

A medida cautelar em tela, inegavelmente vinculante e imperativa, se fosse uma norma jurídica, seria etiquetada como uma regra. Não se trata de um mandamento de otimização,

⁹⁷ Posteriormente, este trecho foi anulado em decisão proferida no bojo do RE n. 1.342.077, por questões meramente formais: o *habeas corpus* individual não seria a via adequada para esta determinação. A decisão foi noticiada em: <<https://www.conjur.com.br/2021-dez-02/moraes-derruba-ordem-stj-obrigou-aparelhamento-policias>>. Acesso em: 23 mar. 2023.

mas sim de um comando definitivo, que deve ser cumprido na exata medida de suas prescrições: “**obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias** em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados.” Por isso, a previsão no plano de “envidar esforços” para tanto, por si só, viola o imperativo comando jurisdicional.

Ocorre que a decisão, antes de um caráter mandamental, possui caráter declaratório. Afinal, a Lei Estadual/RJ nº 7.385, desde 2016, prevê a “obrigatoriedade da presença de ambulâncias em operações policiais, previamente planejadas, com possíveis confrontos armados” (art. 1º).

Apesar disto, a decisão da Suprema Corte e a legislação estadual não vêm sendo regularmente cumpridas. A Redes da Maré, por exemplo, narrou diversas operações naquela comunidade ou outras próximas em junho e julho de 2022. Em nenhuma delas foi identificada a presença de ambulância para socorrer feridos, nem câmera nos uniformes policiais.⁹⁸

A presença de ambulâncias com equipe de saúde é de importância, literalmente, vital para a garantia da integridade física e do direito à vida de eventuais feridos em confrontos, sejam eles moradores, policiais ou até mesmo criminosos. Ademais, a presença de uma ambulância tende a evitar a prática de remoção indevida de corpos do local para o hospital a pretexto de prestação de socorro.

Durante as visitas realizadas pelo Grupo de Trabalho às Secretarias de Polícia Civil e Militar do Rio de Janeiro, nos dias 09 e 10/03/2023, foi informado pelos representantes das secretarias a aquisição de ambulância blindadas, bem como a incorporação de protocolos específicos para a comunicação à Secretaria Estadual de Saúde, com a solicitação de ambulância para os locais de operação, notadamente para aquelas planejadas.

Recomenda-se uma revisão do plano, neste ponto, para (i) prever a obrigatoriedade de ambulância em operações policiais previamente planejadas, que poderá ser da própria força envolvida ou da Secretária de Saúde, bem como (ii) envidar esforços para que haja ambulância também no caso de operações emergenciais.

5.2.4.7. Obrigatoriedade de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança

MEDIDA CAUTELAR

Determinar que o estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 dias, instale equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos. (STF. Plenário. Emb. Decl. na MC-ADPF 635/RJ, julgado em 03.02.2022).

Determino ao Estado do Rio de Janeiro que apresente, no prazo máximo de 5 dias corridos, a serem contados mesmo durante o recesso, cronograma para a instalação e

⁹⁸ Redes da Maré. **Operações policiais foram recorrentes em junho na Maré**. Disponível em: <<https://www.redesdamare.org.br/en/noticia/25/operacoes-policiais-foram-recorrentes-em-junho-na-mare>>. Acesso em: 23 mar. 2023.

funcionamento de câmeras de áudio e vídeo em fardas e viaturas dos batalhões especiais das polícias – BOPE e CORE –, bem como nas unidades policiais localizadas em áreas que sofrem com os maiores índices de letalidade policial – notadamente o 15º BPM, o 7º BPM, o 41º BPM, o 14º BPM, o 20º BPM, o 12º BPM, o 39º BPM, o 16º BPM, o 3º BPM e o 9º BPM. Fica desde já indicado que, na elaboração do cronograma, a ser cumprido da forma mais expedita possível, a priorização dessas unidades justifica remanejamento dos referidos equipamentos de outros batalhões da PM com menores índices de letalidade policial. (Decisão Monocrática. Relator Ministro Edson Fachin. 19/12/2022).

PLANO ESTADUAL DE REDUÇÃO DE LETALIDADE POLICIAL

Art. 3º - Para a consecução dos fins definidos por este Decreto, a SEPOL e a SEPM, com o intuito de reduzir ao máximo a vitimização, deverão buscar, dentro de suas realidades orçamentárias e no âmbito de suas competências, a aquisição de equipamentos que garantam a eficiência e a eficácia da atividade policial, tanto no planejamento de operações quanto na aplicação do uso da força, em especial:

(...)

III - Aquisição de câmeras portáteis de uso individual para os policiais envolvidos nas atividades fim das respectivas Polícias, bem como para veículos de uso especial (helicópteros e viaturas blindadas) em operações repressivas em áreas sensíveis;

(...)

Art. 4º - Para atingir os objetivos definidos neste Decreto, a SEPOL e a SEPM, sem o prejuízo da adoção de outras vedações ou imposições adicionais, deverão pautar suas operações planejadas e não emergenciais, notadamente as de natureza repressiva em áreas sensíveis, bem como as medidas administrativas habituais pós ocorrência de tais operações pelos seguintes preceitos:

(...)

IV - Utilização de câmeras de uso individual e de emprego coletivo em veículos de uso especial (helicópteros e viaturas blindadas);

(...)

Art. 6º - Em atendimento aos eixos propostos no art. 1º, parágrafo único, a Secretaria de Polícia Militar deverá adotar as seguintes medidas:

(...)

II - Aprimoramento dos Recursos Materiais:

(...)

b) Adquirir câmeras individuais (bodycam) para o uso de seu efetivo vinculado à atividade-fim;

c) Disponibilizar equipamentos de menor potencial lesivos e letais para o uso de seu efetivo (tais como espargidores, tasers, tonfa e etc.);

d) Adquirir capacete balístico para todo o efetivo vinculado à atividade-fim;

e) Adquirir câmeras para o uso em viaturas ostensivas vinculadas à atividade-fim.

(...)

Art. 7º - Em atendimento aos eixos propostos no art. 1º, parágrafo único, a Secretaria de Polícia Civil deverá adotar as seguintes ações:

(...)

II - Aprimoramento dos Recursos Materiais:

(...)

b) Adquirir câmeras individuais (bodycam) para o uso de seu efetivo quando em operações policiais;

(...)

d) Adquirir câmeras para o uso em viaturas ostensivas vinculadas à atividade-fim.

A instalação de câmeras nas fardas de agentes de segurança e de sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais é uma imposição legal decorrente da Lei Estadual nº 9.298, de 02/06/2021, e sua efetiva implantação foi reforçada pela medida cautelar acima transcrita, deferida nos autos da ADPF nº 635. Vale destacar que a referida Lei Estadual determinou a instalação dos equipamentos nos: I – Policiais Cíveis da Coordenadoria de

Recursos Especiais – CORE; II – Policiais Militares, em policiamento ostensivo; III – Agentes do Programa Segurança Presente; e IV – Agentes do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro.⁹⁹

O tema também foi objeto de audiência de conciliação, conduzida pelo Centro de Mediação e Conciliação do Supremo Tribunal Federal, realizada no dia 16/02/2023 e presidida pelo magistrado Mateus de Freitas Cavalcanti Costa.

Como desdobramento da audiência, foi determinada a apresentação de quesitos pelo Requerente da ADPF e pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, como *amicus curiae*, com subsequente apresentação de manifestações do Estado do Rio de Janeiro para informar sobre o cumprimento da referida medida cautelar.

Durante a visita dos representantes do Grupo de Trabalho à Secretaria de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, realizada no dia 09/03/2023, foi feita uma apresentação sobre a modelagem do sistema de videomonitoramento por câmeras operacionais portáteis (COPs) e uma visita ao “Centro de Controle”, situado no Centro Integrado de Comando e Controle da PM/RJ. Desde já, destaque-se que as Secretarias de Polícia Civil e Militar manifestaram seus entendimentos de que as câmeras corporais não devem ser instaladas na Coordenação de Operações e Recursos Especiais (CORE), da Polícia Civil, e no Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), como expor-se-á melhor adiante.

Os representantes da Secretaria de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro informaram que, em cumprimento à decisão do Supremo Tribunal Federal, **todos os batalhões convencionais já possuem câmeras operacionais portáteis instaladas, já estando em uso por todos os policiais militares em atividade nas ruas**, inclusive os integrantes das Patrulhas Tático Móveis (PATAMOs) e os Grupamentos de Ações Táticas (GATs). Ainda estariam em processo de instalação as Unidades de Polícia Pacificadora e os batalhões que formam o Comando de Operações Especiais da PM/RJ - Batalhão de Polícia de Choque, Batalhão de Ações com Cães, Grupamento Aeromóvel – com a já mencionada exceção do BOPE.

Já os sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais ainda estariam em processo de licitação.

Conforme declarado pelo ERJ, são objetivos básicos das Câmeras Corporais: proteger os policiais e agentes nos casos de falsa acusação; mitigar a reação das pessoas em conflito com a lei, pela percepção de que estão sendo filmadas, e consequentemente, reduzir a necessidade de uso proporcional da força por parte dos policiais; aumentar a transparência e a fiscalização das ações policiais e do uso proporcional da força; e, qualificar o conjunto probatório de práticas ilícitas, contribuindo para a efetividade da persecução criminal.

Na visita ao “Centro de Controle” das câmeras, situado no Centro Integrado de Comando e Controle da PM/RJ, foi apresentado o sistema de monitoramento síncrono, que

⁹⁹ Estado do Rio de Janeiro. Lei Estadual nº 9.298, de 02/06/2021, §1º do art. 1º.

permite acompanhar, em tempo real, a geolocalização dos agentes, bem como ativar remotamente a transmissão de áudio e vídeo das câmeras corporais. A partir do Centro de Controle, pode-se monitorar todas as câmeras em operação no Estado, inclusive delimitando uma área dentro da qual o agente deverá operar. O sistema de controle, por sua vez, indica eventual saída do agente daquele perímetro preestabelecido.

Também foi informado que, em todos os Batalhões convencionais da Polícia Militar, foram instaladas sala climatizada com a “doca” (*dockstation*), que é o equipamento onde a câmera faz o *upload* dos dados para o sistema de armazenamento em nuvem e recarrega a bateria. Também foram instaladas as salas de controle, onde o Comando do Batalhão pode realizar o monitoramento síncrono da tropa, em moldes semelhantes ao acima apresentando, porém exclusivamente em relação aos agentes em atividade na respectiva unidade.

Por meio das câmeras, é possível que os agentes façam contato de voz com o Centro de Comando ou mesmo acionem o botão de emergência, que é prontamente visualizado na tela de monitoramento. As câmeras, conforme informado, saem da “doca” mediante a identificação do agente, sendo lhe disponibilizada automaticamente pelo equipamento já carregada, com a memória livre e acionadas (em gravação). O botão de desligar existente na câmera foi desabilitado, de modo que o agente não pode interromper a gravação, que somente será finalizada quando a câmera retornar à “doca”. Foi informado que a emissão de luz e som pela câmera também pode ser desabilitada.

No dia 09/03/2023, os representantes do GT visitaram o 41º Batalhão de Polícia Militar, onde foram apresentadas a sala de monitoramento do sistema e a sala onde fica o equipamento de guarda das câmeras, situada dentro do espaço onde são armazenados e fornecidas as armas e munições aos policiais para uso durante o expediente (sala da RUMB).

O comando do batalhão relatou os aspectos positivos do novo equipamento para fins de monitoramento da tropa. Por sua vez, foram relatados problemas com relação à duração da bateria e a fragilidade do acessório (*clip*) de fixação da câmera no fardamento. De acordo com a SEPM, a bateria das câmeras tem autonomia de 12 horas. Porém, o uso de funcionalidades do equipamento resulta no consumo mais rápido da bateria. Por exemplo, o acionamento do vídeo, o uso do sistema de transmissão das imagens em tempo real ou mesmo o acionamento do “modo ocorrência”, quando as imagens são gravadas em melhor resolução. O Comando da SEPM informou que esse fato já foi reportado à empresa contratada para que apresente solução.

Unidades de Operações Especiais (CORE e BOPE):

Os representantes do Grupo de Trabalho realizaram visitas à CORE e ao BOPE nos dias 09 e 10/03/ 2023, momento em que os dirigentes expuseram as razões pelas quais entendem não ser aplicável o uso das câmeras corporais por essas unidades especiais. Em resumo, foi alegado que: as câmeras fixadas no tórax não são compatíveis com o tipo de atuação dos policiais; a emissão de som ou luz podem facilitar a localização do agente,

tornando-o um alvo vulnerável; a exibição das imagens imporia risco de revelar técnicas, táticas e equipamentos das unidades especiais, ou mesmo a identidade de seus agentes; a custódia e o controle dos dados não poderiam ser realizados por terceiros, que possuem vínculo precário com o Estado.

Os argumentos foram expostos também em pareceres juntados pelo Estado do Rio de Janeiro aos autos da ADPF nº 635, subsidiando o pedido do Estado de exclusão dessas unidades da obrigatoriedade de uso das câmeras.

Desta forma, **sugere-se as seguintes adequações ao Plano de Redução de Letalidade Policial**, com vistas ao adequado cumprimento da medida cautelar:

- Previsão de que todas as informações sobre o cumprimento da medida cautelar que determinou a instalação de câmeras corporais e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas sejam tornadas públicas, em sítio eletrônico disponível para consulta e acompanhamento pela sociedade fluminense;
- Que seja regulamentada a forma como as vítimas e seus familiares possam ter acesso às imagens e áudios.

Com relação à Polícia Civil, **sugere-se** que sejam apresentados os cronogramas de instalação e os atos normativos que disciplinam seu uso pelos policiais.

Ainda, com relação à CORE e ao BOPE, **sugere-se** que o Estado do Rio de Janeiro apresente alternativas de implementação do sistema câmera corporal de forma a adequar-se às peculiaridades das atividades dessas unidades, como o uso de câmeras próprias para fixação adequada nos capacetes balísticos, sem a emissão de luzes ou sons, cujas imagens sejam arquivadas em meios próprios do Estado do Rio de Janeiro e disponibilizadas com as reservas pertinentes ao binômio adequação/necessidade.

5.2.4.8. Controle de armas e munições

MEDIDAS CAUTELARES

Determinar que até que o plano mais abrangente seja elaborado, atendido o domínio normativo da administração e consideradas as peculiaridades locais, bem como assegurado às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos **Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei**, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à **excepcionalidade da realização de operações policiais**, a serem avaliadas, quando do emprego concreto, pelas próprias forças, **cabendo aos órgãos de controle e ao Judiciário, avaliar as justificativas** apresentadas quando necessário. (STF. Plenário. Emb. Decl. na MC-ADPF 635/RJ, julgado em 03.02.2022).

No Plano Estadual de Redução de Letalidade **não existe previsão** específica.

Estudos apontam que cerca de 30% das armas que hoje alimentam o mercado ilegal e o tráfico de armas são oriundas de aquisições legais e que, posteriormente, foram desviadas

para a criminalidade.¹⁰⁰

Entre 2015 e 2018, 1.049 armas foram desviadas da Polícia Civil do Rio, segundo relatórios analisados pelo Instituto Sou da Paz, a pedido do jornal O Estado de S. Paulo. A esse arsenal, se juntam as armas e munições desviadas dos batalhões das Forças Armadas e da Polícia Militar.¹⁰¹

Essa realidade tem suscitado o debate sobre uma política eficaz de controle de armas e munições e a implementação de planos de controle pelos estados, a exemplo do Espírito Santo.¹⁰²

Neste contexto, é imprescindível observar a mudança de perspectiva do controle e apreensão de armas, como apontado no projeto “Modelo Integrado de Controle de Armas de Fogo”, elaborado pela Secretaria de Segurança Pública do estado do Espírito Santo e Instituto Sou da Paz:

“Dentro dessa lógica, a apreensão de armas deixaria de ser apenas um produto colateral da atividade policial, um indicador operacional com impacto pontual no varejo do mercado ilegal e realizada em operações com alto risco de confronto. A Apreensão de armas se transformaria em investimento e em recurso que promove a identificação e desarticulação de rotas de tráfico de armas com impacto no ataque e mais duradouro, **além de viabilizar operações de apreensão mais seguras, com menos riscos e custos sociais** (Grifou-se)”.¹⁰³

Ou seja, um controle mais eficaz das armas e munições é capaz de impactar o risco para os agentes de segurança pública e para a população civil.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, na ADPF nº 681, declarou a inconstitucionalidade da Portaria 62-COLOG, de 17/4/2020, da Portaria Interministerial 1634/GM-MD, de 22/4/2020, e da Portaria 423/2020 do Ministério da Justiça que flexibilizavam o controle do rastreamento de armas e munições.¹⁰⁴

Também é fundamental observar que, dentre as armas desviadas para a criminalidade ou utilizadas de forma ilícita, há um número significativo de material bélico pertencente ao

¹⁰⁰ Cf. Rafael Soares. “**Armas desviadas da PM abastecem traficantes, milicianos e assaltantes**”. Jornal Extra. Disponível em: <https://extra.globo.com/casos-de-policia/armas-desviadas-da-pm-abastecem-trafficantes-milicianos-assaltantes-25049556.html>. Acesso em: 23 mar. 2023.

Cf. Rafael Soares. “**Balas compradas por forças de segurança foram usadas em 23 ações que causaram 83 mortes**”. Extra. Disponível em: <https://extra.globo.com/casos-de-policia/balas-compradas-por-forcas-de-seguranca-foram-usadas-em-23-acoes-que-causaram-83-mortes-25029999.html>. Acesso em: 23 mar. 2023.

Cf. Raquel Lopes. “**Estudo mostra que 30% das armas de crimes no Espírito Santo vieram do mercado legal**”. Estado de S. Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/06/estudo-mostra-que-30-das-armas-de-crimes-no-espirito-santo-vieram-do-mercado-legal.shtml>. Acesso em: 23 mar. 2023.

¹⁰¹ Cf. Patrick Camporez. “**Armas de quartéis abastecem facções**”. O Estado de S. Paulo: Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,armas-de-quarteis-abastecem-faccoes,70003298076>. Acesso em: 23 mar. 2023.

¹⁰² GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E INSTITUTO SOU DA PAZ. O plano de controle de armas da cidade de São Paulo. Instituto Sou da Paz. Disponível em: <https://soudapaz.org/noticias/materias/o-plano-de-controle-de-armas-da-cidade-de-sao-paulo/>. Acesso em: 23 mar. 2023.

¹⁰³ Governo do Estado do Espírito Santo e Instituto Sou da Paz. **Modelo Integrado de Controle de Armas de Fogo no Espírito Santo**. Espírito Santo, março de 2022.

¹⁰⁴ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5905448>. Acesso em: 23 mar. 2023

patrimônio das forças de segurança pública dos estados e da União.

O relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados sobre Organizações Criminosas e Tráfico de Armas concluiu que cerca de 20% das armas apreendidas no Rio de Janeiro e em São Paulo pertenciam ao patrimônio das forças de segurança pública do estado ou das forças policiais¹⁰⁵.

No Rio de Janeiro, entre 2011 e 2015, duas Comissões Parlamentares de Inquérito foram realizadas pela Assembleia Legislativa, tendo sido apontado, nos seus relatórios finais, o precário sistema de geração, manutenção e atualização de informações relativas ao controle de armas e munições nas instituições de segurança pública do estado.

O registro eficaz das armas e munições patrimoniais, com a identificação do agente responsável e a possibilidade de rastreamento, compõe a “Política Estadual de Controle de armas de fogo, suas peças e componentes, e de munições”, instituída, no Rio de Janeiro, pela Lei nº 8.186, de 30/11/2018. O efetivo comprimento dessa política pública, associado às demais ações propostas no presente documento, colaborará para a prevenção aos desvios de armas e munições custeadas pelo Estado, bem como permitirá o monitoramento eficaz e a identificação de anomalias no uso da força letal por parte das unidades policiais¹⁰⁶.

Desta forma, sugere-se:

- Implementação da Política Estadual de Controle de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e de Munições, instituída, no Rio de Janeiro, pela Lei nº 8.186, de 30/11/2018, notadamente sobre o controle de armas e munições institucionais das forças de segurança pública do estado do Rio de Janeiro:

a) Elaboração de Inventário e recadastramento, através de **sistema informatizado**, de **todas as armas patrimoniais pertencentes à Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Penal e Corpo de Bombeiros**, levantando excedentes não utilizáveis que possam ser encaminhados para destruição, ajudando a prevenir desvios.

b) **Marcação das armas de fogo do ERJ** de acordo com a Portaria nº 213 do Comando Logístico do Exército de 2021 (arts. 7º e 8º) e uniformização das armas patrimoniais. Garantia de que os processos atuais e na vigência da Lei nº 8.186/2018 tenham contemplado os mecanismos de rastreabilidade (dispositivos eletrônicos) previstos na legislação (art. 3º).

c) Aproveitamento da doação do Governo Federal de **Sistemas Eletrônicos de Comparação Balística** e inclusão do Estado do Rio de Janeiro no **Banco Nacional de Perfis Balísti-**

¹⁰⁵ Relatório final da CPI sobre Tráfico e Organizações Criminosas. Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/UserFiles/Image/relatorio_jungman.pdf. Acesso em: 23 mar. 2023.

¹⁰⁶ Vide, por exemplo, o projeto piloto desenvolvido pelo Laboratório de Análise da Violência da UERJ, propondo o levantamento de ‘um limiar razoável de consumo de munição’ por área e função dentro da PM/RJ, permitindo uma atuação preventiva que afaste policiais que estejam consumindo munições acima deste limite. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opinia/o-controle-da-letalidade-policia-17593710>. Acesso em: 23 mar. 2023.

cos¹⁰⁷ para a inserção de padrões balísticos das armas do ERJ, iniciando o cadastro a partir da análise das unidades de Polícia Militar e Civil com maior número de mortes por intervenção de agente do Estado.

d) Estabelecimento, com urgência, nos editais de compras de munições, da exigência de limite máximo de 1000 (mil) munições por lote, com a mesma munição gravada no culote dos estojos (art. 4º da Lei nº 8.186/2018) com vistas a contribuir com a rastreabilidade das munições, que previnem desvios e facilitam a identificação de funcionários públicos envolvidos nos desvios.

e) Fortalecimento de sistemas de gestão de material bélicos, como o SISMATBEL (da PM/RJ) e equivalente na PC/RJ que consigam produzir mapas em tempo real sobre a custódia das armas e munições do ERJ e que permitam saber, ao menos, quantas munições (e de quais lotes) foram distribuídas a cada servidor ou batalhão e quais armas estão sob carga de qual servidor ou batalhão, ajudando na prevenção dos desvios e controle do uso da força letal por parte das polícias.

- Estabelecimento de rotina, no âmbito da PC/RJ, que obrigue que as armas apreendidas sejam sistematicamente rastreadas nos bancos de dados disponíveis (SINARM da Polícia Federal e SIGMA do Exército) para identificação do perfil, origem e último proprietário, ajudando a identificar fontes de desvios e rotas de tráfico, bem como:

a) Cumprimento do §12º do art. 3º do Decreto nº 9.847/2019 que determina o envio trimestral, pelas unidades de criminalística, de dados de apreensões de armas para inclusão no SINARM da DPF.

b) Cumprimento da Resolução nº 134/2011 do Conselho Nacional de Justiça, que determina um fluxo célere das armas apreendidas garantindo ao menos dois envios anuais de armas¹⁰⁸ já periciadas, para o Comando do Exército destruir, evitando assim os acúmulos em depósitos que favorecem desvios.

5.2.5. Monitoramento do cumprimento do plano

MEDIDAS CAUTELARES

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

¹⁰⁷ Vide Decreto Federal nº. 10.711, de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10711.htm. Acesso em: 23 mar. 2023.

¹⁰⁸ Art. 7º, parágrafo único da Resolução 134/2011 do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/139>. Acesso em: 23 mar. 2023.

dos recursos necessários para a sua implementação (STF. Plenário. Emb. Decl. na MC-ADPF 635/RJ, julgado em 03.02.2022).

Criar um **grupo de trabalho sobre Polícia Cidadã no Observatório de Direitos Humanos localizado no Conselho Nacional de Justiça**. O Observatório é formado por representantes do STF, pesquisadores e pesquisadoras, representantes das polícias e de entidades da sociedade civil, a serem, oportunamente, designados pelo Presidente do Tribunal, após aprovação de seus integrantes pelo Plenário da Corte (STF. Plenário. Emb. Decl. na MC-ADPF 635/RJ, julgado em 03.02.2022).

PLANO ESTADUAL DE REDUÇÃO DE LETALIDADE POLICIAL

Art. 8º - A estrutura de governança e de monitoramento do Plano, a qual se chamará Comissão de Monitoramento e Gestão, será composta pelas seguintes autoridades:

I - Governador do Estado;

II - Secretário de Estado de Polícia Civil;

III - Secretário de Estado de Polícia Militar;

IV - Diretora-Presidente do Instituto de Segurança Pública;

V- 02 (dois) membros indicados pelo Governador do Estado.

§ 1º - A participação na Comissão de Monitoramento e Gestão não implicará na percepção de adicionais pecuniários de qualquer espécie.

§ 2º - A Comissão será presidida pelo Governador do Estado, substituído, em suas ausências e impedimentos, por outra autoridade de sua indicação.

§ 3º - Os membros da Comissão a que se referem os incisos II a IV deste artigo, nas suas ausências ou impedimentos, serão representados pelos seus substitutos legais.

§ 4º - As decisões da Comissão serão tomadas por maioria simples de seus membros, pertencendo ao Governador do Estado, em caso de empate, o voto de qualidade.

Art. 9º - Compete à Comissão de Monitoramento e Gestão:

I - a definição dos Indicadores que serão monitorados, dentro dos eixos temáticos estabelecidos, para verificação do alcance dos objetivos definidos por este Decreto;

II - a fixação das metas para os indicadores;

III - a divulgação dos resultados relativos aos indicadores do presente Plano;

IV - a gestão estratégica do Plano

A Comissão de Monitoramento e Gestão carece da participação de outros segmentos profissionais e, notadamente, da sociedade civil organizada, na qualidade de representação social.

Ademais, o documento é omissivo com relação à prestação de contas à sociedade sobre os resultados concretos alcançados para a implementação do seu escopo. Rememore-se que a ausência de indicadores, metas e prazos mais consistentes, dificulta a tarefa de monitoramento e o acompanhamento pela sociedade.

Neste sentido, **sugere-se:**

- a ampliação dos representantes que integram a Comissão de Monitoramento e Gestão, notadamente para incorporar a participação da sociedade civil;
- que o **Conselho Nacional de Justiça seja incumbido da tarefa de monitoramento do Plano Estadual de Redução da Letalidade**, valendo-se da atuação do Grupo de Trabalho “Polícia Cidadã”, que integra o Observatório de Direitos Humanos do CNJ;
- o compartilhamento com o CNJ da base de dados do Instituto de Segurança Pública, sem prejuízo da solicitação de informações pertinentes às Secretarias de Polícia Civil e Militar a ao Ministério Público Estadual, no exercício de sua função de controle externo da atividade

policial.

5.2.6. Conclusão

Segue um resumo das propostas acima apresentadas para o aprimoramento do Plano Estadual de Redução de Letalidade Policial. Assim, sugere-se que o Plano:

Indicadores e Metas

- **destaque a “Morte por Intervenção de Agente de Estado” como um indicador estratégico de criminalidade (IEC) autônomo**, com metas semestrais próprias, inserido no Sistema Integrado de Metas (SIM) para todos os fins, inclusive premiações dos agentes de segurança;
- **uniformize**, em toda a estrutura do Estado do Rio de Janeiro, o uso da **terminologia “Morte por Intervenção de Agente de Estado”**, tal como previsto no art. 3º, V, da Portaria nº 229, de 10/12/2018, do Ministério de Estado da Segurança Pública, abolindo o uso de terminologias como “homicídio decorrente de oposição à intervenção policial”.
- **estabeleça metas proporcionais, razoáveis e regionalizadas**, visando o eficaz enfrentamento da letalidade decorrente de Intervenção de Agente de Estado;
- **destaque o indicador de “Policiais mortos em serviço”**, nos termos definidos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, como um indicador estratégico de criminalidade (ICE) autônomo, com metas semestrais próprias, inserido no Sistema Integrado de Metas (SIM) para todos os fins, inclusive premiações dos agentes de segurança;
- **regulamente** o monitoramento dos **indicadores legais de êxito das operações policiais**, previstos na Lei Estadual nº 8.928, de 09/07/2020;
- **preveja expressamente a produção de relatórios mensais sobre os agentes envolvidos em casos de “Morte por Intervenção de Agente de Estado”**, para fins de aplicação das medidas de atendimento psicossocial, requalificação, afastamento das funções (nos termos da Lei Estadual nº 8.929/2020¹⁰⁹) ou apuração de responsabilidade, conforme o caso.

Investigação e Perícia

- **inclua**, de forma expressa e detalhada, **o cumprimento das medidas cautelares que impõe a preservação de todos os vestígios de crimes, evitando-se a remoção indevida de cadáveres e promovendo a documentação das provas periciais**, com laudo de crime e exame de necropsia, tudo à luz do Código de Processo Penal, notadamente seus arts. 158-A e 158-B e do Protocolo de Minnesota, assim como a **regulamentação das hipóteses de absoluta impossibilidade**, por meio de decisão fundamentada e passível de revisão pelas autoridades hierárquicas e controle externo pelo Ministério Público.

¹⁰⁹ Art. 11 O policial que se envolver em mais de uma ocorrência de lesão corporal ou homicídio decorrente de oposição à intervenção policial no período de um ano, poderá ser avaliado pelo setor de Psicologia e, se recomendado, ter garantido o acompanhamento psicológico, assistência espiritual, a capacitação em Direitos Humanos e Aperfeiçoamento Profissional neste período.

- **preveja a investigação autônoma conduzida pelo Ministério Público seja devidamente previsto no Plano**, indicando também a sua necessária regulamentação, por atos que deverão envolver o Poder Executivo e o Ministério Público estaduais;
- **regulamente o direito à participação da vítima ou seus familiares na investigação** e o fornecimento de informações a respeito das fases e status dos procedimentos, permitindo a sua participação efetiva, com acesso aos dados que não sejam sigilosos;
- **imponha o cumprimento da determinação legal de encaminhamento ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao Órgão do Poder Executivo responsável pela promoção dos Direitos Humanos de cópia integral dos Registros de Ocorrências de Morte por Intervenção de Agente de Estado**, CF. art. 7º, § 2º, da Lei Estadual nº 8.928/2020, inclusive em casos de aditamentos que venham a tratar a ocorrência como morte por intervenção de agente de estado;
- preveja que as testemunhas, os defensores de direitos humanos e as vítimas sejam protegidas contra represálias ou retaliações, com medidas concretas de **fortalecimento do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) e do Programa Estadual de Proteção de Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PEPDDH)**, assegurando a destinação de verbas para a sua execução e os recursos logísticos necessários.
- **imponha a diretriz da priorização de investigação de mortes de crianças e adolescentes**, com medidas sobre os procedimentos e monitoramento das providências adotadas no sentido de dar efetivo cumprimento à decisão judicial e à legislação, bem como a disponibilização de informações sobre os inquéritos policiais concluídos e em curso sobre o tema.

Procedimentos Operacionais

- **inclua, expressamente, parâmetros objetivos e racionais que densifiquem o conceito de “absoluta excepcionalidade” com base nas melhores práticas e protocolos nacionais e internacionais**, bem como a instituição de **mecanismos prévios, simultâneos e posteriores de controle das operações nas hipóteses em que as forem estritamente necessárias**.
- adote nova redação para previsão de que **o uso de helicóptero** com função diversa de base de operação **será excepcional e motivado** exclusivamente na proteção à vida, e à nenhum outro bem, de uma ameaça iminente e concreta. A justificação, quando do emprego concreto, deverá ser submetida ao crivo das próprias forças, cabendo aos órgãos de controle e ao Judiciário, avaliar as justificativas apresentadas, quando necessário.
- **preveja, expressamente, que a realização de operação policial no perímetro de escolas, creches, hospitais e postos de saúde**, especialmente no período de entrada e saída, apenas pode ocorrer de forma **excepcional**, devendo a medida ser justificada ao Ministério Público, em até 24 horas, com as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões. A norma deve ser aplicada às operações planejadas e não emergenciais, assim como nas operações emergenciais.

- adote nova redação para **prever expressamente parâmetros objetivos e razoáveis, que minimizem os vieses inconscientes sedimentados pelo racismo estrutural, bem como permitam a sindicabilidade a posteriori de abordagens policiais e buscas pessoais** pelos órgãos de controle e pelo Poder Judiciário, **inclusive por meio da gravação da ocorrência por sistema de áudio e vídeo.**
- estabeleça **(i) parâmetros objetivos e racionais que orientem agentes de segurança**, à luz da ordem jurídica, da jurisprudência superior e dos protocolos nacionais e internacionais, em quais hipóteses a **inviolabilidade do domicílio** poderá ser excepcionalmente mitigada, **(ii) parâmetros estes que permitam a sindicabilidade a posteriori** pelos órgãos de controle e pelo Poder Judiciário, **(iii) especialmente por meio do obrigatório registro audiovisual** de toda a ocorrência, **(iv) bem como que imóveis privados, sobretudo os residenciais, em hipótese alguma sejam utilizados como base operacional das ações policiais.**
- **adote nova redação para (i) prever a obrigatoriedade de ambulância** em operações policiais previamente planejadas, que poderá ser da própria força envolvida ou da Secretária de Saúde, bem como **(ii) envidar esforços para que haja ambulância também no caso de operações emergenciais.**
- preveja que todas as **informações** sobre o cumprimento da medida cautelar que determinou a **instalação de câmeras corporais e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas** sejam **tornadas públicas**, em sítio eletrônico disponível para consulta e acompanhamento pela sociedade fluminense;
- **regulamente a forma como as vítimas e seus familiares** possam ter acesso às imagens e áudios;
- **inclua os cronogramas de instalação de câmeras corporais e sistemas de gravação na viatura da Polícia Civil**, bem como a indicação dos **atos normativos** que disciplinam seu uso;
- com relação à CORE e ao BOPE, que o Estado do Rio de Janeiro apresente alternativas de implementação do sistema câmera corporal de forma a adequar-se às peculiaridades das atividades dessas unidades, como o uso de câmeras próprias para fixação adequada nos capacetes balísticos, sem a emissão de luzes ou sons, cujas imagens sejam arquivadas em meios próprios do Estado do Rio de Janeiro e disponibilizadas com as reservas pertinentes ao binômio adequação/necessidade;
- regulamente a implementação da Política Estadual de Controle de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e de Munições, instituída, no Rio de Janeiro, pela Lei nº 8.186/2018, notadamente sobre o controle de armas e munições institucionais das forças de segurança pública do estado do Rio de Janeiro:
 - a) Elaboração de Inventário e cadastramento, através de **sistema informatizado**, de **todas as armas patrimoniais pertencentes à Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Penal e**

Corpo de Bombeiros, levantando excedentes não utilizáveis que possam ser encaminhados para destruição, ajudando a prevenir desvios.

b) **Marcação das armas de fogo do ERJ** de acordo com a Portaria nº 213/2021 do Comando Logístico do Exército (arts. 7º e 8º) e uniformização das armas patrimoniais. Garantia de que os processos atuais e na vigência da Lei nº 8.186/2018 tenham contemplado os mecanismos de rastreabilidade (dispositivos eletrônicos) previstos na legislação (art. 3º).

c) Aproveitamento da doação do Governo Federal de **Sistemas Eletrônicos de Comparação Balística** e inclusão do Estado do Rio de Janeiro no **Banco Nacional de Perfis Balísticos**¹¹⁰ para a inserção de padrões balísticos das armas do ERJ, iniciando o cadastro a partir da análise das unidades de Polícia Militar e Civil com maior número de mortes por intervenção de agente do Estado.

d) Estabelecimento, com urgência, nos editais de compras de munições, da exigência de limite máximo de 1000 (mil) munições por lote, com a mesma munição gravada no culote dos estojos (art. 4º da Lei nº 8.186/2018) com vistas a contribuir com a rastreabilidade das munições, que previnem desvios e facilitam a identificação de funcionários públicos envolvidos nos desvios.

e) Fortalecimento de sistemas de gestão de material bélicos, como o SISMATBEL (da PM/RJ), e equivalente na PC/RJ, que consigam produzir mapas em tempo real sobre a custódia das armas e munições do ERJ e que permitam saber, ao menos, quantas munições (e de quais lotes) foram distribuídas a cada servidor ou batalhão, e quais armas estão sob carga de qual servidor ou batalhão, ajudando na prevenção dos desvios e controle do uso da força letal por parte das polícias.

- regulamente rotina, no âmbito da PC/RJ, que obrigue que as armas apreendidas sejam sistematicamente rastreadas nos bancos de dados disponíveis (SINARM da Polícia Federal e SIGMA do Exército) para identificação do perfil, origem e último proprietário, ajudando a identificar fontes de desvios e rotas de tráfico, bem como:

- regulamente o cumprimento do art. 3º, §12º, do Decreto nº 9.847/2019 que determina o envio trimestral, pelas unidades de criminalística, de dados de apreensões de armas para inclusão no SINARM da DPF e da Resolução nº 134/2011 do Conselho Nacional de Justiça, que determina um fluxo célere das armas apreendidas garantindo ao menos dois envios anuais de armas¹¹¹ já periciadas, para o Comando do Exército destruir, evitando, assim, os acúmulos em depósitos, que favorecem desvios.

¹¹⁰ Vide Decreto Federal nº 10.711/2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10711.htm. Acesso em: 23 mar. 2023.

¹¹¹ Art. 7º, parágrafo único da Resolução nº 134/2011 do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/139>. Acesso em: 23 mar. 2023.

Monitoramento do Cumprimento do Plano

- **adote nova redação para ampliar o número de representantes que integram a Comissão de Monitoramento e Gestão**, notadamente para incorporar a participação da sociedade civil;

- preveja o compartilhamento com o CNJ da base de dados do Instituto de Segurança Pública, sem prejuízo da solicitação de informações pertinentes às Secretarias de Polícia Civil e Militar a ao Ministério Público Estadual, no exercício de sua função de controle externo da atividade policial.

Por fim, sugere-se ao **Conselho Nacional de Justiça que assuma a tarefa de monitoramento do Plano Estadual de Redução da Letalidade**, valendo-se da atuação do Grupo de Trabalho “Polícia Cidadã”, que integra o Observatório de Direitos Humanos do CNJ.

5.3. RELATÓRIO DO SUBGRUPO DAS FORÇAS POLICIAIS

O relatório das forças policiais teve como coordenador o Cel. PM/RJ Max Wiliam, o qual, além de colocá-lo em discussão no eixo das instituições de segurança, apresentou o resultado do trabalho na reunião para todos os integrantes do GT Polícia Cidadã, no dia 16/03/2023.

5.3.1. Histórico da construção do Plano de Redução da Letalidade Policial

A ADPF nº 635 foi proposta originariamente pelo Partido Socialista Brasileiro, em novembro de 2019 e tramitou ao longo de 2020.

Para as decisões proferidas no âmbito do processo, a Procuradoria Geral do Estado expediu duas OCJs (Orientações de Cumprimento de Julgado): Ofícios nº 8623451/2020/PGE/PG13 de 25/09/2020 e 20147405/2021 – CCSF/PGE/PG13, de 27 de julho de 2021, ambas direcionadas às Secretarias de Estado da Casa Civil e Governança, de Polícia Civil e de Polícia Militar.

Nesses processos ficou definido que o Estado do Rio de Janeiro deveria apresentar no prazo de 90 dias um “Plano de Redução de Letalidade”. Foi criado em 30 de agosto de 2021 o Grupo Temático, na forma do artigo 7º do Decreto nº 47.647/2021, com o fito de deliberar, confeccionar e executar do “Plano de Redução de Letalidade Policial”, no âmbito do Comitê Gestor de Políticas Públicas de Segurança dos Programas de Policiamento de Proximidade ou Comunitário, com prazo inicial de 30 dias. O GT é composto por representantes das

Secretarias de Estado de Polícia Militar e de Estado de Polícia Civil, da Procuradoria Geral do Estado e do Instituto de Segurança Pública. Diversas reuniões foram realizadas e a minuta sofreu alterações pelo GT.

O Plano de Redução de Letalidade foi publicado pela primeira vez por meio do Decreto Estadual nº 47.802, de 22/03/2022 e retificado no Decreto Estadual nº 48.002, de 22/03/2022.

Em 27/05/2022, o STF encaminhou decisão na qual determinou que o Plano fosse submetido à avaliação e sugestões da Defensoria Pública, do Ministério Público e do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, além de uma consulta pública à Sociedade Civil.

O Grupo de Trabalho realizou uma audiência pública, onde foram ouvidos diversos representantes da sociedade civil, sendo que, posteriormente, as propostas foram avaliadas pelo GT e, na medida do possível, incluídas no texto do plano. Foram também ouvidos o Ministério Público, Defensoria Pública e OAB.

Incluídas parte destas sugestões, o Plano foi reformulado e novamente publicado em Diário Oficial, por meio do Decreto Estadual nº 48.272, de 14/12/2022.

A partir desse histórico da construção do Plano de Redução de Letalidade Policial é possível observar que o documento foi construído através de uma decisão e colaboração conjunta das Polícias Militar e Civil, órgãos de justiça e fiscalização do Estado, além de entidades da Sociedade Civil. Tal característica de construção e participação conjunta visa a otimização da eficiência das forças policiais na temática em tela, contribuindo para o aperfeiçoamento dos processos para que os resultados possam ser alcançados.

Vale ressaltar que o referido Plano segue o norteamento das medidas orientadas pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 635, que já estão em andamento, em seus diversos aspectos, nas Polícias Militar e Civil.

5.3.2. O Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados (SIM)

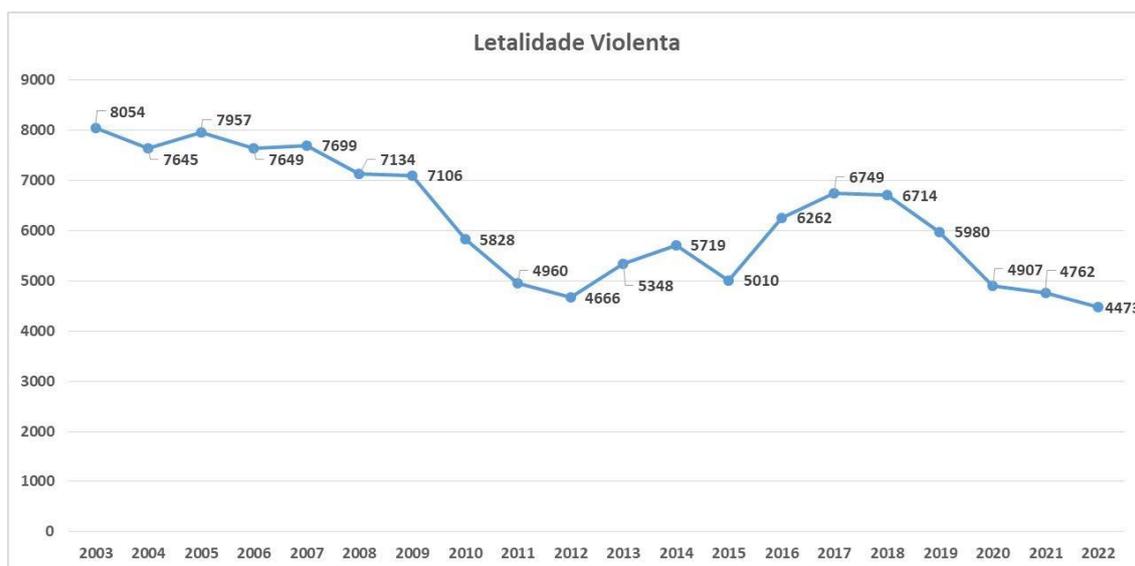
Cabe ressaltar que, por este Subgrupo de GT, em paralelo ao previsto no Plano de Redução da Letalidade, o Estado do Rio de Janeiro conta com modelo de gestão voltado para resultados na Segurança Pública conhecido como Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados (SIM). Tal modelo tem como objetivos principais estabelecer uma cultura de gestão por resultados, reforçar a integração entre a SEPOL e SEPM e reduzir crimes.

Nesse contexto, o SIM monitora quatro Indicadores Estratégicos de Criminalidades, a

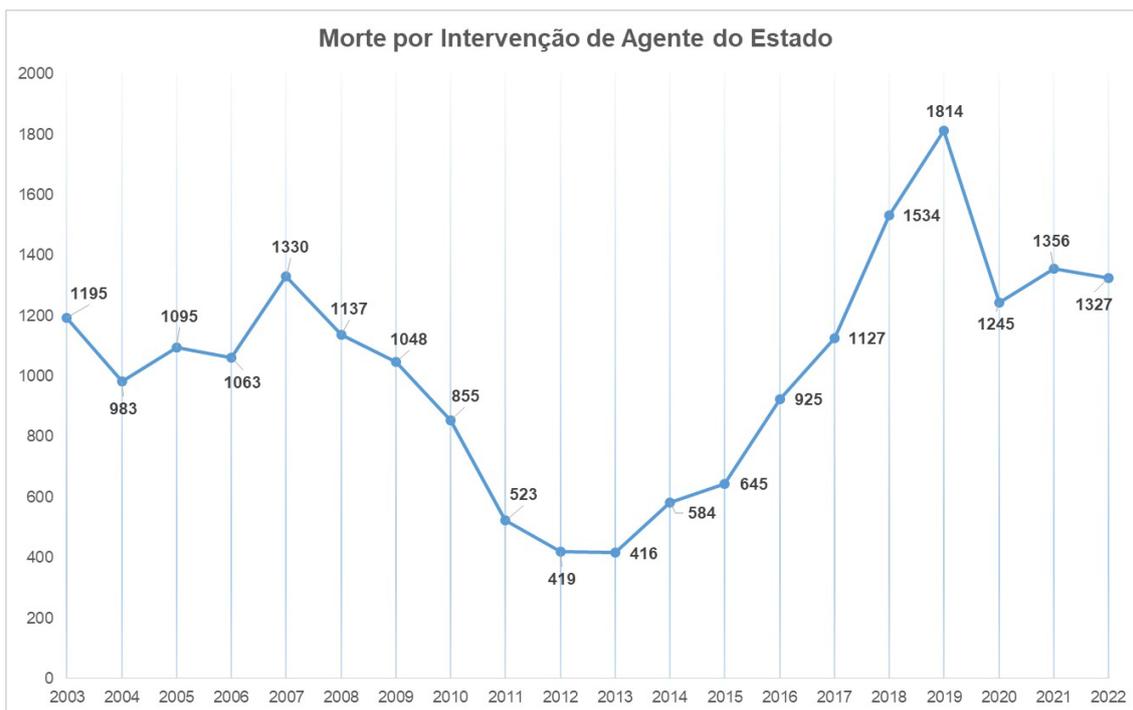
saber: Letalidade Violenta; Roubo de Veículo; Roubo de Rua e Roubo de Carga. O indicador de Letalidade Violenta é composto pelos indicadores de Homicídio Doloso, Roubo Seguido de Morte, Lesão Corporal Seguida de Morte e Morte por Intervenção de Agente do Estado (MIAE). Dessa maneira, a Letalidade Policial é mensurada pelo Estado do Rio de Janeiro, indo ao encontro do que se busca com a implantação do Plano de Redução da Letalidade Policial.

Entende-se que a mensuração da eficácia das ações inerentes à redução de letalidade policial (MIAE) é mensurada com clareza e incentivada a ser reduzida pois, para a Área Integrada de Segurança Pública (Batalhão + Delegacias Policiais da área) ser beneficiada com premiação pelo alcance das metas, os indicadores devem denotar esse alcance. Para se alcançar, por exemplo, a meta de redução de Letalidade Violenta, os indicadores que a compõem têm de apresentar redução. Logo, não há que se pensar em redução da Letalidade Violenta sem a redução do MIAE. Sendo assim, entende-se que há incentivos no Sistema Integrado de Metas para a redução de letalidade de qualquer natureza, inclusive a letalidade policial.

Por conseguinte, destaca-se a série histórica do indicador de Letalidade Violenta e, isoladamente, também o indicador de Morte por Intervenção de Agente do Estado nos últimos 20 anos. Verifique-se:



Fonte: ISP/RJ



Fonte: ISP/RJ

Analisando-se os dados dos gráficos acima, é importante destacar que, entre os anos de 2019 e de 2022, observou-se uma queda de 25% nos indicadores de Letalidade Violenta e queda de 27% nos dados de Morte por Intervenção de Agente do Estado. Tais dados indicam que, em conjunto com o que foi determinado pelo Plano de Redução da Letalidade, o Estado do Rio de Janeiro há muitos anos vem empenhando esforços de monitoramento e intervenções no sentido de reduzir os indicadores de Letalidade Violenta no Estado. Ressalta-se, porém, o retorno da ascensão de tais indicadores num período (à época, de 2015 a 2019) acompanhado de uma sucessão de fatores sócio-econômico-políticos que contribuíram para a desestabilização no Estado, sendo o de maior destaque a crise financeira do Estado que culminou na entrada do Regime de Recuperação Fiscal, num período complexo para toda a sociedade fluminense inclusive para as forças policiais, com obsolescência de equipamentos, uniformes e reflexos inclusive no aspecto salarial, além de retração de suporte às UPP por conta de outras secretarias estaduais que deixaram de participar e apoiar, bem como de redução drástica de parcerias público-privadas. Nesse sentido, a SEPM manifesta apoio à ampla implementação e manutenção tanto do SIM quanto do que foi conjuntamente definido no Plano de Redução de Letalidade Policial.

5.3.3. Análise de letalidade violenta x Morte por Intervenção de Agente do Estado (MIAE): Período Jan/2019 - Dez/2022

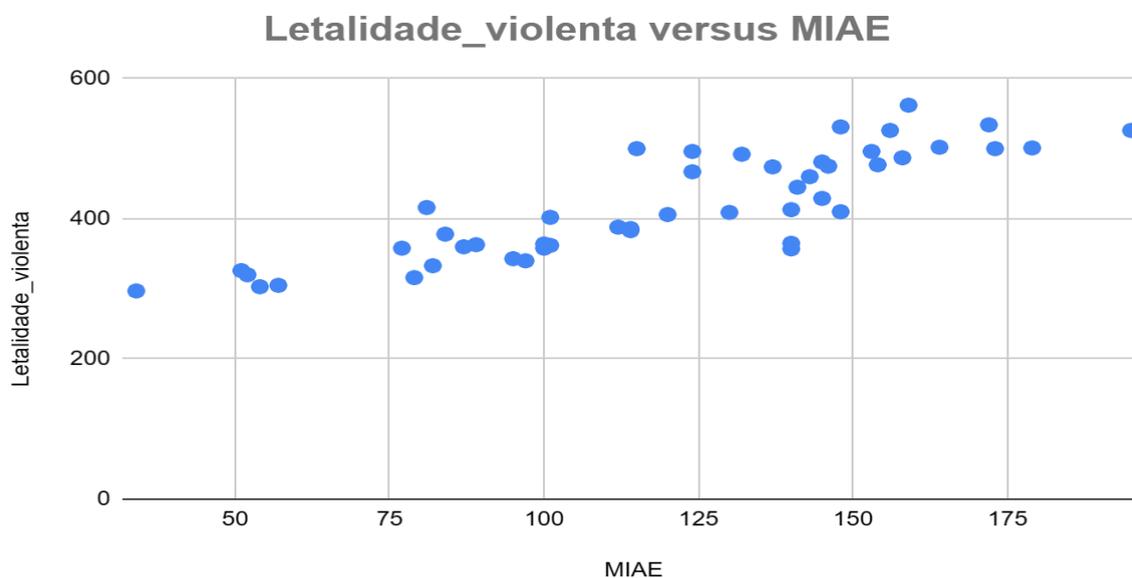
Para robustecer a associação argumentada sobre a relação entre Letalidade Violenta e Morte por Intervenção de Agente do Estado (referenciado como Letalidade Policial), pretendeu-se apresentar a seguinte análise:

1) Analisando a correlação Letalidade Violenta x MIAE

Para esta primeira análise considera-se o cálculo do coeficiente de correlação de Pearson, que apresenta valores entre -1 e 1. Basicamente se está mais perto do 1 apresentam correlação positiva. Se está próximo do 0, não apresentam correlação e, por fim, caso esteja próximo de -1, então as variáveis apresentam correlação negativa.

Para nosso caso, temos que:

Coefficiente de correlação (2019 - 2022): 85%



Fonte: ISP/RJ

Observa-se que as variáveis apresentam correlação positiva no período analisado, indicando que, se há um aumento nos casos de letalidade violenta, então também será observado um aumento dos casos de MIAE.

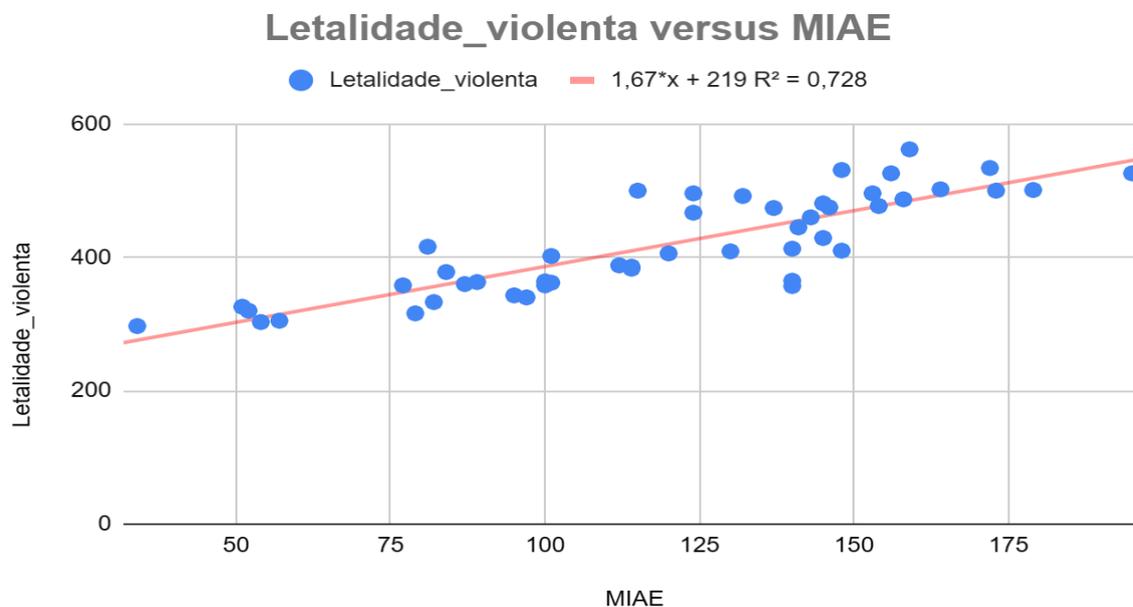
2) Análise do R^2

Nesta parte, analisa-se o coeficiente R^2 , que permite auxiliar na construção de um modelo de regressão linear. O R^2 apresenta valores entre 0 e 1, sendo que se for mais próximo de 1, indica que uma variável explica a outra ($y = f(x)$). Além disso, permite identificar quanto uma variável é responsável pela variação da outra.

Para nosso caso temos que: $R^2 = 73\%$

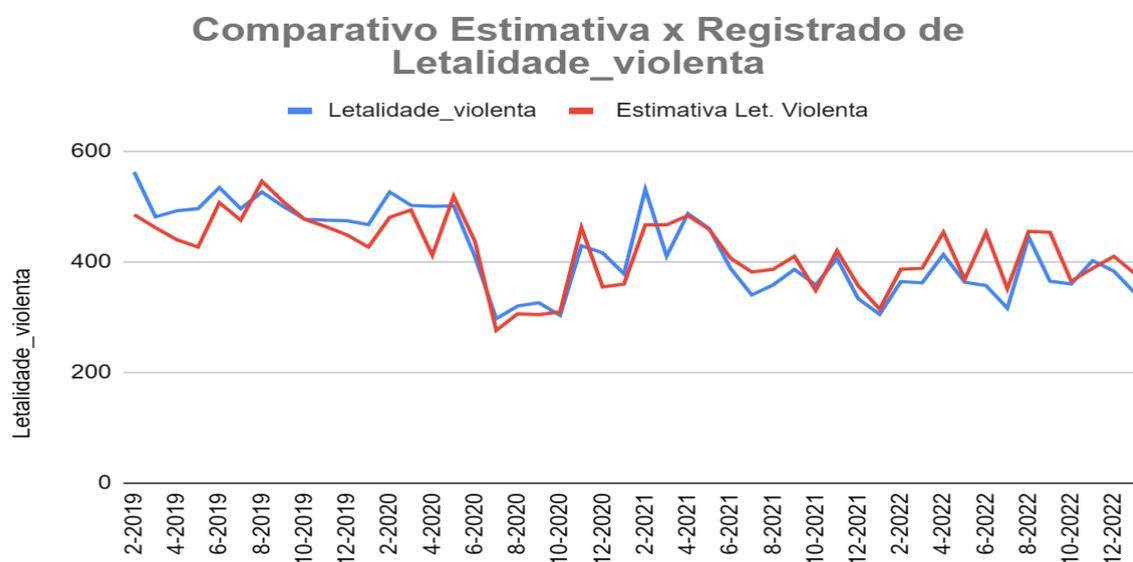
Os resultados indicam que os casos de MIAE podem ser utilizados para explicar a Letalidade Violenta ($R^2 > 70\%$) e vice-versa. Finalmente pode ser construído um modelo de

regressão linear para estimar utilizando uma variável para estimar a outra.



Fonte: ISP/RJ

De maneira ilustrativa, na seguinte figura mostra-se o comparativo entre estimativa de casos de letalidade violenta a partir do MIAE e os casos registrados de letalidade violenta.



Fonte: ISP/RJ

3) Análise na Capital:

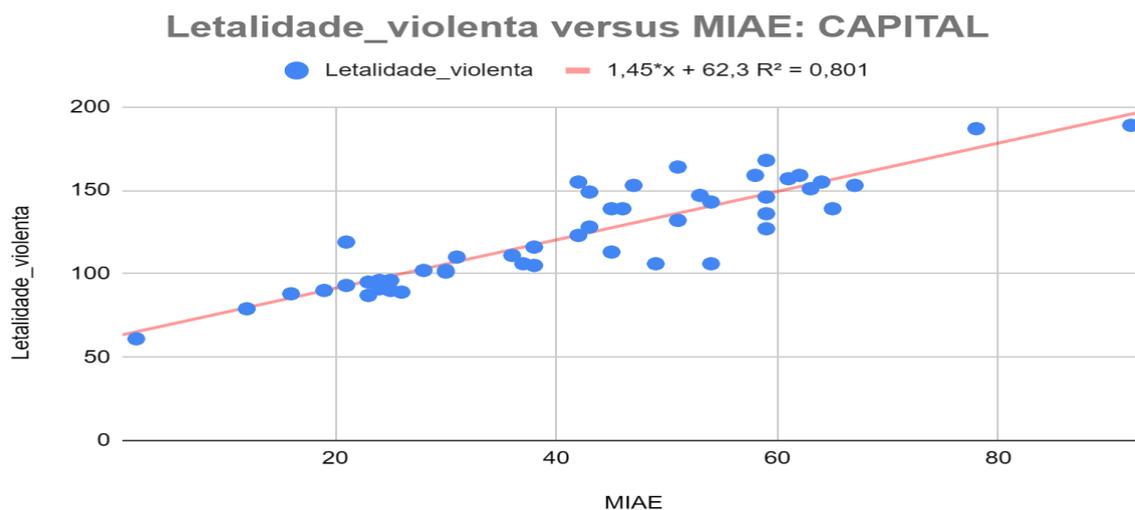
As análises anteriores foram realizadas considerando os dados de todo o Estado do Rio de Janeiro (Anexo 1). A seguir mostra-se, para fins de ilustração, uma análise na Capital (Cidade do Rio de Janeiro) com a finalidade de compreender melhor o fenômeno.

- **Coefficientes de Correlação da Capital:** 89%

Estes coeficientes mostram e evidenciam que existe correlação alta e positiva entre as variáveis (quase 90%).

- **Coefficiente R² da Capital: 80%**

Os coeficientes R² indicam que na Capital é possível explicar com os dados de letalidade os casos de MIAE (e em consequência a construção de um modelo matemático consistente).



Fonte: ISP/RJ

Estes resultados indicam que a Capital tem um peso significativo tanto nos casos de letalidade violenta como de MIAE e suas variações, e “impulsiona” o valor do R² do Estado.

É importante entender o presente ponto para, em primeiro lugar, enfatizar as menções feitas anteriormente sobre essa correlação. Em segundo lugar, a percepção de que, conforme será explicado melhor nas sugestões, não há que se pensar no trato da redução da Letalidade Policial (verificado no MIAE) sem pensar em conjunto no esforço para a redução da Letalidade Policial. Este Subgrupo enfatiza que não há nenhuma intenção com isso em contrariar as determinações do egrégio Supremo Tribunal Federal, nem tampouco entender que o Plano de Redução de Letalidade Policial deva divergir das decisões do Supremo, o que não é o caso. Apenas as informações colocadas surgem para contribuir para a busca de uma estratégia sustentável para a devida mitigação do problema objeto do presente grupo. Do exposto, recomenda-se, sob essa ótica, a leitura do capítulo final abaixo.

5.3.4. Sugestões de pontos a serem levados ao Supremo Tribunal Federal (STF)

Os indicadores de Morte por Intervenção de Agente do Estado e Letalidade Violenta

são fenômenos relacionados. Ademais, é importante ressaltar que o fenômeno da letalidade violenta está condicionado diretamente ao ambiente criminal observado no Estado do Rio de Janeiro.

A história recente do Rio de Janeiro é marcada pela expansão de zonas de exclusão econômico-sociais, que, ao longo dos anos, foram sendo gradualmente tomadas por organizações criminosas fortemente armadas. Essas organizações se valem das características geográficas, topográficas e socioeconômicas observadas (especialmente) na cidade do Rio de Janeiro, para dominar e explorar ilegalmente esses territórios socialmente vulneráveis. Ao se pensar intervenções no âmbito da segurança pública no Rio de Janeiro, é preciso levar em conta a gravidade da dominação bélica nos territórios do Estado e as consequências que esse cenário traz para a execução do trabalho policial.

Observando-se o histórico das intervenções e políticas públicas executadas no Rio de Janeiro na história recente, é possível identificar um sucesso muito mais significativo e duradouro quando há ações que envolvem a integração de diversas frentes do Estado – como saúde, educação, cultura e justiça – e da Sociedade Civil, além de fomentos originários de parcerias público-privadas. Nesse sentido, a ideia é que as soluções na Segurança Pública contem com a participação de outros órgãos do Estado, levando cidadania às zonas de exclusão. As ações de desenvolvimento econômico-social, com fomento à educação, geração de empregos e acesso à cidadania de uma maneira ampla colaboram determinantemente na diminuição da atratividade criminal.

Cabe aqui exemplificar essa questão por meio do fenômeno de redução dos indicadores observado a partir de 2010 até 2013, com especial atenção para significativa queda observada em 2012 e 2013. Nesse período, o Estado do Rio de Janeiro contou com uma série de investimentos em diversas frentes, que envolveram a atuação das esferas Municipal (cidade do Rio de Janeiro), Estadual e Federal, e grande aporte de investimentos públicos e privados realizados em razão dos grandes eventos recepcionados no Estado (Jornada Mundial da Juventude, Copa do Mundo, Jogos Olímpicos e Paralímpicos, etc). Além dos investimentos, foram amplamente conduzidas ações integradas com outras forças de segurança (Polícia Federal, Força Nacional e Polícia Rodoviária Federal), além da participação das Forças Armadas. Esse bloco de investimentos em diversas frentes fez com que as UPP obtivessem grande sucesso nesse período, reduzindo de forma drástica os indicadores – especialmente o de Morte por Intervenção de Agente do Estado e Letalidade Violenta de uma maneira geral. Tal estratégia de ação integrada aumentam as chances de se observar uma redução do ambiente criminoso e, conseqüentemente, da letalidade violenta

como um todo.

No contexto aqui trabalhado – de análise do Plano de Redução da Letalidade Policial – é importante ressaltar que a integração de forças de segurança, o trabalho conjunto com outros órgãos do Estado, investimentos estatais, parcerias público privadas, dentre outras formas de fomento ao desenvolvimento social, são fundamentais e determinantes para o sucesso de implantação do Plano.

Grande parte dos problemas com os quais o Estado do Rio de Janeiro se depara em relação ao crime organizado e, conseqüentemente, em relação à letalidade violenta de uma maneira geral, se dá pela massiva presença de armas de fogo no estado. No entanto, é importante lembrar que essas armas são oriundas do exterior e chegam no Rio de Janeiro por diferentes vias de acesso. Nesse sentido, para efetivamente combater o crime organizado no Rio de Janeiro (e evitar que esse modelo seja “exportado” para outras unidades da federação), reduzindo assim os indicadores de letalidade violenta e policial, é fundamental que haja um esforço conjunto, em nível nacional, de combate ao tráfico internacional de armas no território brasileiro. Considerando a entrada constante de armas no território brasileiro e, especialmente no Rio de Janeiro, a atuação da polícia militar se torna limitada, exercendo um combate constante que é, muitas vezes, insuficiente para alcançar resultados duradouros.

Este Subgrupo de trabalho representa uma valiosa oportunidade de atestar não somente a validade do Plano, mas também de estender um clamor para que haja participação ativa de outros serviços públicos simultaneamente no Estado do Rio de Janeiro.

Nesse sentido, a Polícia Militar, enquanto integrante deste Grupo de Trabalho, oferece as seguintes sugestões:

1. Fomento de ações de repressão sistemáticas ao tráfico internacional de drogas e armas, em nível estadual, nacional e internacional, de forma que seja possível aplacar, de forma simultânea a fim de inibir possíveis migrações criminais, as ações das organizações criminosas e enfraquecê-las.
2. Fomento às ações de desenvolvimento econômico e social, de forma a gerar acesso à educação, emprego, assistência social, cultura e cidadania, diminuindo significativamente a atratividade do crime organizado.

No entanto, cabe ressaltar, que essas ações não devem vir no formato de intervenção, haja vista que o Rio de Janeiro viveu experiências desse tipo que não produziram resultados satisfatórios a longo prazo.

Se não forem atacadas as múltiplas causas que produzem esse ambiente criminoso no RJ – causas socioeconômicas – ações policiais isoladas, ainda que importantes, serão

insuficientes a médio-longo prazo.

6. APONTAMENTOS DA COORDENAÇÃO DO GT

Os relatórios produzidos pelas forças policiais, sociedade civil e atores do sistema de Justiça, assim como as atividades de campo desenvolvidas por este Grupo de Trabalho, apesar das diferentes perspectivas sobre o endereçamento do mesmo problema, revelaram consenso sobre uma premissa que recorta, de maneira transversal, essas distintas visões: políticas públicas baseadas em ações policiais repressivas desacompanhadas de intervenções de natureza preventiva não têm sustentação de longo prazo no incremento da segurança social.

Em todos os relatórios apresentados no curso dos trabalhos deste Grupo há menção de que a atividade repressiva deve ocorrer nas situações em que seja técnica e juridicamente justificável, mas não pode vir desacompanhada de prestações estatais focadas na prevenção e na contenção dos fatores geradores do status de insegurança e violência no Rio de Janeiro¹¹². A menção do Relatório da Subcomissão dos Atores do Sistema de Justiça, inclusive, remete ao “Relatório sobre Segurança cidadã e direitos humanos” elaborado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos:

Desde a perspectiva dos direitos humanos, quando na atualidade se fala de segurança, esta **não se pode limitar à luta contra a criminalidade**, mas trata-se de como criar um ambiente propício e adequado para a convivência pacífica das pessoas. Por isto, **o conceito de segurança deve colocar maior ênfase no desenvolvimento de trabalhos de prevenção e controle dos fatores que geram a violência e a insegurança, ao invés de tarefas meramente repressivas ou reativas perante fatos consumados**¹¹³

¹¹² Relatório do Subgrupo GT Polícias: "Observando-se o histórico das intervenções e políticas públicas executadas no Rio de Janeiro na história recente, **é possível identificar um sucesso muito mais significativo e duradouro nas ações que envolveram a integração de diversas frentes do Estado – como saúde, educação, cultura e justiça – e da Sociedade Civil, além de fomentos originários de parcerias público-privadas.** Nesse sentido, a ideia é que as intervenções na Segurança Pública contem com a participação de outros órgãos do Estado, **levando cidadania às zonas de exclusão. Ações de desenvolvimento econômico-social, com fomento à educação, geração de empregos e acesso à cidadania de uma maneira ampla colaboram determinadamente na diminuição da atratividade criminal.**" (segue destacando o sucesso das UPPs e de investimentos em diversas frentes que não apenas a repressão policial).

Relatório do Subgrupo Sociedade Civil: relatório da sociedade civil: "(...) Neste sentido, é preciso que o estado atue em pelo menos três frentes estratégicas de maneira simultânea, quais sejam, institucional, normativa e preventiva. Esta atuação estratégica precisa incluir todo o sistema de justiça do estado e dos operadores da lei, a adequação da normativa e, **no campo preventivo, com enfoque primordial a ações não punitivas implementadas por outras agências e serviços estatais, de prevenção social, comunitária e situacional para intervir sobre os fatores de risco sociais culturais, econômicos e ambientais. Um plano de redução da letalidade policial com enfoque em direitos humanos precisa necessariamente estar focado prioritariamente em ações preventivas de redução da vulnerabilidade social.**"

¹¹³ OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos. 2009, p. 7. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20PORT.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

O material arrecadado aponta evidências científicas de que intervenções holísticas, empregadas com os vieses preventivo e repressivo, produzem melhores resultados para o incremento da segurança da população e a consequente diminuição dos confrontos armados entre agentes de segurança estatal e grupos ou organizações criminosas.

Por essa razão, dedica-se esse tópico ao breve registro de achados que podem auxiliar o eminente Relator da ADPF nº 635, Ministro Edson Fachin, a delimitar o conteúdo jurídico mínimo existencial em tema de intervenções relacionadas à segurança pública carioca. Pedese, de antemão, escusas pela intervenção de características mais alargadas nesse particular, registrando-se sua pontualidade e aderência ao tema sob escrutínio, como se demonstrará ao final deste tópico.

Pontualmente, analisa-se de modo específico o Decreto Estadual nº 48.272/2022 para ressaltar que, apesar de seus pontos positivos, ele endereça isoladamente políticas afetas à "estrutura de Segurança Pública do Estado, em especial na Secretaria de Estado de Polícia Civil - SEPOL e na Secretaria de Estado de Polícia Militar - SEPM" (art. 1º). É importante, mas não suficiente.

Atualmente, o que se observou nos trabalhos de campo foi um cenário de dupla frustração com as ações tomadas de modo exclusivamente focados na intervenção policial. De um lado, da população das comunidades mais carentes de prestações sociais positivas, com relatos importantes sobre os efeitos dessa política pública sobre o calendário escolar das crianças e adolescentes que estudam nas localidades afetadas e em seu entorno, do trabalhador que realiza seus deslocamentos para cumprir sua rotina laboral diária, dos moradores que vivem do comércio local etc. Por outro lado, de agentes policiais, em especial os que participam diretamente dos confrontos armados, que presenciam o fenômeno da cristalização de um estado de coisas que não é submetido aos estímulos apropriados para sua alteração no mundo fenomênico.

Uma curiosidade nesse ponto é a convergência entre os Subgrupos das Polícias e da Sociedade Civil sobre a própria "vitimização" do policial levado a atuar nas condições atuais (que se soma à vitimização dos moradores de comunidade afetados pelas mesmas ações). Colhe-se do relatório da sociedade civil:

Além disso, elas contrariam quaisquer parâmetros internacionais de direitos humanos sobre a garantia do direito à segurança, integridade física e à vida - além das diretrizes do uso da força policial. As operações que historicamente foram realizadas no Rio de Janeiro se caracterizam pelo uso indiscriminado da força contra a população negra, pobre e moradora de favelas, propiciando um verdadeiro

extermínio da população negra que é desproporcionalmente afetada por estas ações estatais; além de contribuir para o fortalecimento de grupos ilegais no interior das instituições policiais ao possibilitar que o uso da força estatal, inclusive letal, de maneira indiscriminada e publicamente justificada na retórica dos discursos oficiais. **Ademais, do ponto de vista da proteção dos profissionais da segurança pública, este tipo de ação produz graves impactos psicológicos, como pode ser comprovado pelo aumento de 150% nos suicídios de policiais entre 2019-2021.**

Ao final dessa rodada de interações com os atores estatais e não estatais, a percepção é a de que o agente policial vem sendo levado a *combater um combate* em que, aparentemente, não terá sucesso (não raro relata-se a sensação de estarem “enxugando gelo”). Agindo por dever de ofício, mas convencido de que sua ação isolada não resolve o problema, tem-se terreno fértil para o desengajamento, a frustração, o abuso (que normalmente vitima cidadãos das camadas sociais mais desfavorecidas) e, no limite, o suicídio, como apontado no trecho acima destacado.

E não se está aqui, é importante destacar, a buscar responsáveis por uma política pública estruturalmente radicada. O aparte que este Grupo está a se permitir realizar, com as escusas de estilo, volta-se primordialmente a fazer chegar ao Supremo Tribunal Federal algo que foi colhido a partir do trabalho de campo, com o escopo de contribuir com a melhor calibragem da intervenção estatal, segundo parâmetros de eficiência e de preservação de direitos fundamentais.

A aderência do tema aos parâmetros da ADPF nº 635 apresenta-se justamente em seu potencial de diminuição da capacidade de influência de organizações criminosas sobre territórios precariamente atendidos pelo Estado. Com efeito, à medida em que as prestações sociais de caráter prestacional (preventivo) penetram nessas ambiências territoriais, há uma correlata diminuição da zona e da capacidade de influência dos grupos e organizações criminosas. E com a redução dessas áreas de exclusão (ou o aumento das áreas de inclusão), decresce o engajamento humano em atividades criminosas e, conseqüentemente, o potencial enfrentamento armado às intervenções estatais operadas pelos órgãos de segurança pública.

Portanto, a par de todas as considerações técnicas já lançadas nesse parecer, sublinha-se a necessidade de participação de outras pastas gestoras de políticas estatais nos planos e ações voltadas à diminuição da letalidade policial. Um plano que se limita a intervir sobre as políticas afetas à "estrutura de Segurança Pública do Estado, em especial na Secretaria de Estado de Polícia Civil - SEPOL e na Secretaria de Estado de Polícia Militar - SEPM" (art. 1º do Decreto Estadual nº 48.272/2022), replicando um modelo baseado essencialmente na lógica da atividade policial (investigatória e repressiva), aparenta ser deficitário em seus instrumentos de intervenção, não garantindo o mínimo existencial em tema de segurança

pública nas localidades excluídas dos demais serviços estatais.

Cumprido o mister de vocalizar o anseio entoado, em afinação pouco recorrente, tanto por agentes do Estado como pela sociedade civil, sugere-se a análise sobre a viabilidade de se promover o engajamento concomitante de outras esferas de prestações sociais no plano de redução da letalidade policial no Rio de Janeiro, de modo a contribuir para uma intervenção holística do problema.

Em outro vértice, consigne-se que não pode a Coordenação do GT se furtar de ressaltar a **necessidade do Plano de Redução de Letalidade do Estado do Rio de Janeiro firmar o compromisso de enfrentar o racismo estrutural**, com a democratização da formulação da política interna antirracista e a implementação de ações afirmativas nos quadros de alto escalão, bem como parametrizar as abordagens policiais com requisitos objetivos e razoáveis, que minimizem os vieses inconscientes sedimentados pelo racismo estrutural, bem como permitam a sindicabilidade a posteriori de abordagens policiais e buscas pessoais e domiciliares pelos órgãos de controle.

Pontifique-se que o presente trabalho teve o desafio de congregiar diversos atores sociais, com ideias muitas vezes antagônicas, mas que convergem para o mesmo desiderato, qual seja o de se ter uma prestação de serviço de segurança efetivo e alinhado aos direitos humanos, numa gramatura de reconhecimento do problema e de que sua solução somente será encontrada com a conjugação de esforços de todos, sendo válidos os ensinamentos de Luiz Eduardo Soares:

Caso não se implementem políticas públicas inteligentes, pluridimensionais, intersetoriais e sensíveis às especificidades locais, em larga escala, capazes de interceptar as microdinâmicas imediatamente geradoras da criminalidade violenta, sobretudo de natureza letal, em um cenário caracterizado pela manutenção dos atuais indicadores de desigualdade, pobreza, qualidade de vida degradada, deficiências na escolaridade e precariedade no acesso aos direitos, facilitando crises familiares, e gerando vulnerabilidade, baixa auto-estima, sentimento de exclusão, estigmatizações, invisibilidade social e dupla mensagem cultural, as conseqüências só podem ser o agravamento do atual quadro de violência criminal, que já constitui uma tragédia, particularmente quando afeta a juventude pobre e negra, do sexo masculino, provocando verdadeiro genocídio.

Esse quadro negativo tende a agravar-se, sobretudo, se persistirem duas condições: a) um sistema institucional de segurança pública fragmentado, ineficiente, corrompido, desacreditado, brutal, racista, alimentador do circuito da violência e da própria criminalidade, que não valoriza seus profissionais; b) o empreendedorismo do tráfico de armas e drogas, que, ativamente, tira proveito da precariedade das condições de vida e da vulnerabilidade dos processos subjetivos dos jovens com raras e raras oportunidades e perspectivas de integração.¹¹⁴

Desse modo, os dados coletados pela Coordenação do GT, a partir de formulários das

¹¹⁴ SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança Pública: Presente e Futuro**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/9SRD5P9K7FvFYsv6vmg3Ykn/?lang=pt>. Acesso em: 23 mar. 2023.

visitas desenvolvidas pelo controle externo da atividade policial no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), plenificam que as unidades policiais localizadas em áreas que sofrem com os maiores índices de letalidade policial – notadamente 15º BPM, 7º BPM, 41º BPM, 14º BPM, 20º BPM, 12º BPM, 39º BPM, 16º BPM, 3º BPM e o 9º BPM - têm, na sua área de atribuição, o domínio de organização criminosa, número de policiais em serviço insuficiente para o adequado exercício da atividade-fim, além de, em regra, o policial militar que participa de ocorrências com confrontos armados não ser afastado do serviço e submetido a acompanhamento por profissionais de saúde emocional, densificando que urge que o Plano de Redução de Letalidade também seja mais efetivo na humanização, dignificação e eficiência da atividade policial.

De igual modo, tem-se que a cooperação intergovernamental de caráter nacional e internacional traduz-se como um potencial instrumento de diminuição da frequência e da intensidade dos conflitos armados no território do Estado do Rio de Janeiro. A percepção recorrente é a de que a fragilidade de controles de fronteiras do Estado brasileiro representa um importante fator de desestabilização da segurança pública na comunidade fluminense, numa tonificação de lamentável cenário de *guerra irregular*, como vaticina Alessandro Visacro:

Em franca oposição à ortodoxia dos soldados profissionais, na GI predomina a informalidade de táticas, técnicas e procedimentos (...) Assim sendo, ações descentralizadas concebidas segundo um planejamento bem mais flexível, com ordens do tipo “missão pela finalidade”, enfatizam a importância de se valorizar ao máximo a iniciativa, a liberdade de ação e a responsabilidade compartilhada.¹¹⁵

Sem competência legislativa ou material para o tratamento do problema, os agentes públicos estaduais apontam o insuficiente controle de fronteiras nacional, em especial quanto ao tráfico de drogas e armas, como uma variável de peso na equação que busca um equilíbrio entre a repressão criminosa e os direitos fundamentais dos cidadãos. Nesse sentido, associa-se a porosidade das fronteiras ao incremento do poderio bélico das organizações criminosas, o que contribuiria para o aumento de intensidade nos conflitos que têm lugar na comunidade fluminense, e, conseqüentemente, o risco de casualidades envolvendo a população civil.

Nesse tópico, não custa lembrar que o Ministério da Justiça tem experiência proveitosa de **Plano de Forças-Tarefas SUSP de Combate ao Crime Organizado**, centrado em ações de prevenção e repressão, buscando (i) o isolamento de suas lideranças no sistema prisional, (ii) a prevenção e repressão da criminalidade violenta praticada por tais organizações

¹¹⁵ VISACRO, Alessandro. **Guerra Irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história**. São Paulo: Contexto, 2009, p. 248.

criminosas e (iii) a descapitalização das facções, com a frustração da infraestrutura e logística do crime¹¹⁶.

Diante do exposto, essa Coordenação sinaliza a importância da cooperação intergovernamental, seja em nível nacional ou internacional, como medida de contenção da capacidade de atuação de organizações criminosas que operam em território fluminense e de prevenção de conflitos armados em zonas de intensa densidade populacional.

De outro lado, a discussão em relação à (in)viabilidade da gravação da imagem e som das ações, através de câmeras corporais, realizadas pelas forças especiais carece de maior aprofundamento, sendo certo que o Ministério da Defesa e a Diretoria-Geral da Polícia Federal, os quais, abraçando os grupamentos de forças especiais das Forças Armadas e o Comando de Operações Táticas da Polícia Federal, podem trazer a exata dimensão dos eventuais riscos para o comprometimento das estratégias utilizadas, integridade dos agentes e perigos para os colaboradores, ou ainda descortinar tecnologia alternativa, ante suas experiências internas e externas, na defesa da soberania e manutenção da lei e da ordem, preservando o estado democrático de direito.

Outrossim, é imprescindível que o fenômeno do **racismo estrutural** seja reconhecido e enfrentado pelo Plano de Redução de Letalidade, uma vez que a população negra tem sido, por décadas, a mais atingida pelas ações policiais e, em *ultima ratio*, pela letalidade policial, não mais se podendo admitir uma atividade policial dissociada dos princípios e garantias fundamentais, sobretudo, no cumprimento de medidas cautelares de busca e cumprimento de mandados de prisão.

Destarte, ressalve-se que os Subgrupos da Sociedade Civil aviaram pontos sensíveis que demandam análise aprofundada pelo Estado do Rio de Janeiro em relação ao Plano de Redução de Letalidade, em especial **as questões periciais, a especificação do controle individualizado de Morte por Intervenção de Agente de Estado e a fixação de uma meta anual e crível de redução, assim como de policiais mortos em serviço, além do cronograma da instalação de câmeras corporais e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais.**

A viga de sustentação para aferição do sucesso do aludido Plano e, por conseguinte, atendimento à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 635, será a redução real da letalidade policial, assim, deve ser realizado o monitoramento por metas e indicadores

¹¹⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/andre-mendonca-201choje-nos-dizemos-ao-brasil-a-seguranca-publica-nacional-se-organizou-em-rede201d/plano-de-forcas-tarefas-mj-sp-1.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

estratégicos específicos que contemplem o número de Mortes por Intervenção de Agentes do Estado (MIAE) e, de igual modo, Policiais mortos em serviço, com a respectiva inserção no Sistema Integrado de Metas (SIM) para todos os fins, inclusive premiações dos agentes de segurança para as polícias civil e militar.

De fato, o SIM consiste em uma forma de controle e regulação da atividade policial cuja eficácia não pode ser menosprezada. Trata-se de um sistema complexo, onde são fixadas metas globais e metas por unidade, atuando como uma forma de regulação por resultados. Atualmente, há 04 (quatro) eixos centrais, 03 (três) deles relacionados ao crime de roubo (de cargas, de celulares e de transeuntes) e 01 (um) relacionado à letalidade, sendo certo que este último engloba tanto os crimes violentos contra a vida quanto as mortes por intervenção de agentes do Estado.

Um efetivo compromisso do Estado com a redução da letalidade policial deve passar pela desagregação das mortes por intervenção de agentes do estado da meta de letalidade, de modo a constituir uma meta própria e autônoma. Tal medida, para além de significar o reconhecimento da importância do tema, que passará a constituir meta autônoma a guiar as ações dos agentes policiais, também possibilitará o estabelecimento de metas anuais, de forma global, para todo o Estado, e, de forma específica, para cada uma das unidades policiais, permitindo o necessário refinamento e ajuste das metas por região. Com efeito, o desafio de reduzir a letalidade em uma área conflagrada é certamente maior do que em uma área onde historicamente há menos mortes por ação policial.

A elevação das mortes por agentes do estado à condição de meta autônoma, separada das demais situações utilizadas para o índice de letalidade, representa medida de suma importância para permitir o estabelecimento e acompanhamento de metas de redução da letalidade policial.

Mas não é só. O Plano de Redução de Letalidade deve atentar-se para o cumprimento do comando decisório da Corte Suprema no que toca à investigação, acesso e acompanhamento pela vítima, assim como sua proteção e das testemunhas, com a publicização de dados não sigilosos confiáveis e que permitam a fiscalização da sociedade civil, destinatária final do serviço de segurança.

Ao fim, gize-se, por imprescindível, que apenas a previsão, no Plano de Redução de Letalidade, de ações policiais isoladas não terá o condão de modificar o atual estado de coisas, razão pela qual mister se faz necessária a previsão da confluência transversal de atores estatais de todas as esferas da Federação, além de parcerias público-privadas, de modo a abrandar-se a sedução pelo ingresso ou permanência no crime organizado.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho é fruto do esforço coletivo de 35 representantes, composto por magistrados, defensores públicos, membros do Ministério Público, especialistas em segurança, antropólogos e membros de Universidades e de entidades públicas e privadas da esfera de direitos humanos, que, mesmo com diferentes pontos de vista, carregaram diversas evidências científicas sobre o Plano de Redução de Letalidade Policial apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro, com suas respectivas propostas de adequações em busca da sintonia fina com a decisão do Supremo e as orientações da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Descortinaram-se, assim, após a instalação dos trabalhos no dia 23/02/2023, visitas técnicas nas unidades policiais do Distrito Federal e Rio de Janeiro, em 02/03/2023 e 09 e 10/03/2023, respectivamente, bem como reuniões de discussão sobre o Plano de Redução de Letalidade e desempenho do controle externo da atividade policial nessa seara, nos dias 01 e 02/03/2023, com 03 (três) abordagens distintas, capitaneadas por representantes da sociedade civil, do sistema de justiça e das forças policiais, que, postas no dia 16/03/2023, complementaram-se e se propuseram a cumprir a missão conferida pelo Supremo Tribunal ao GT sobre Polícia Cidadã.

Nessa toada, merece destaque o fato de que procurou a Coordenação do GT colocar em votação 21 encaminhamentos dos 03 Subgrupos, sendo que o **único que teve adesão unânime** foi o relacionado à necessidade de fomento às ações de desenvolvimento econômico e social, de forma a gerar acesso à educação, emprego, assistência social, cultura e cidadania, diminuindo significativamente a atratividade do crime organizado bem como contribuindo à redução da desigualdade social e racial, concomitante às iniciativas já dispostas no Plano de Redução de Letalidade Policial, buscando sustentabilidade às mesmas, numa confluência transversal de atores estatais de todas as esferas da Federação, além de parcerias público-privadas.

Realce-se, por oportuno, que a aludida votação contou com a expressiva adesão de 34 integrantes do GT, tendo havido apenas (01) ausência, com os seguintes *Encaminhamentos formulados pelo Subgrupo Sociedade Civil*: 1) Um compromisso político explicitado pela alta gestão de que a política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro e a construção do Plano de Redução da letalidade policial estarão pautados no enfrentamento ao racismo estrutural, com participação social na formulação, monitoramento e implementação da

política, baseada em dados desagregados que incluem o componente racial. Este compromisso público com o antirracismo nas forças inclui a criação de uma instância de alto nível para desenhar e implementar a política interna antirracista e a implementação de ações afirmativas nos quadros de alto escalão (28 votos favoráveis e 6 contrários); 2) A formação de uma Comissão Independente de Supervisão da Atividade Policial a ser abrigada pelo CNJ e constituída por maioria de representantes da sociedade civil, notadamente, movimentos de favelas, movimento negro, movimentos de familiares de vítimas da violência de Estado e especialistas a qual deve dispor de independência e mandato claro e definido para conduzir as atividades de monitoramento síncrono e a posteriori, assim como o apoio na responsabilização no abuso de uso da força, divulgação de relatórios com vistas à transparência e prestação de contas acerca do monitoramento e disposição de poder de acesso a informações sensíveis (22 votos favoráveis e 12 contrários); 3) Reformulação do Plano de Redução da Letalidade Policial para adequação ao monitoramento por metas e indicadores que incluam a) número de Mortes por Intervenção de Agentes do Estado (MIAE) como indicador para as polícias estaduais civil e militar; b) Meta de redução da letalidade policial em 70% no prazo de um ano (referência ano de 2021), havendo especificações em função dos atributos raciais e etários das vítimas (25 votos favoráveis e 9 contrários); 4) A adoção de um conceito claro e objetivo de excepcionalidade para a arbitragem das operações policiais (28 votos favoráveis e 6 contrários); 5) O efetivo controle de armas e munições pelas forças policiais do Rio de Janeiro (33 votos favoráveis e 1 contrário); 6) O emprego de critérios para a instalação das câmaras corporais alinhados ao objetivo de redução da letalidade policial e a proteção das vidas de negros, pobres e residentes de favelas e periferias, conforme determinação do STF (32 votos favoráveis e 2 contrários); 7) Elaboração e implementação de plano de atenção a vítimas após operações, incluindo o acesso efetivo e equitativo à justiça, verdade, proteção e reparação completa. A reparação completa deve incluir o direito a indenização, garantias de não repetição e reabilitação, envolvendo atendimento psicológico e social (31 votos favoráveis e 3 contrários); e 8) Implementação de fluxos e procedimentos de planejamento intensivo de operações policiais e devida notificação ao Ministério Público com detalhamento do contingente de policiais destacados, arsenal que será utilizado (informações e detalhes), viaturas, objetivo/justificativa da operação, mapeamento de riscos e estratégia para mitigá-los, definição de diretrizes para atendimento de vítimas e feridos, previsão de início e término da operação e outros elementos relevantes (30 votos favoráveis e 4 contrários).

Encaminhamentos formulados pelo Subgrupo Sistema de Justiça: 9) Uniformizar, em toda a estrutura do Estado do Rio de Janeiro, o uso da terminologia “Morte por Intervenção de

Agente de Estado”, para todos os casos de mortes violentas provocadas pela ação de agentes de segurança do Estado (32 votos favoráveis e 2 contrários); 10) Regulamentar o monitoramento dos indicadores legais de êxito das operações policiais, previstos na Lei Estadual nº 8.928/2020 (33 votos favoráveis e 1 contrário); 11) Prever expressamente a produção de relatórios mensais sobre os agentes envolvidos em casos de “Morte por Intervenção de Agente de Estado”, para fins de aplicação das medidas de atendimento psicossocial, requalificação, afastamento das funções (nos termos da Lei Estadual nº 8.929/2020) ou apuração de responsabilidade, conforme o caso (29 votos favoráveis e 5 contrários); 12) Regulamentar o direito à participação da vítima ou seus familiares na investigação e o fornecimento de informações a respeito das fases e status dos procedimentos, permitindo a sua participação efetiva, com acesso aos dados que não sejam sigilosos (29 votos favoráveis e 5 contrários); 13) Efetivar o cumprimento da determinação legal de encaminhamento ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao Órgão do Poder Executivo responsável pela promoção dos Direitos Humanos de cópia integral dos Registros de Ocorrências de Morte por Intervenção de Agente de Estado, CF. art. 7º, §2º, da Lei estadual nº 8.928, de 09 de julho de 2020, inclusive em casos de aditamentos que venham a tratar a ocorrência como morte por intervenção de agente de estado (30 votos favoráveis e 4 contrários); 14) Prever a desvinculação do órgão de perícia-técnica da estrutura da Polícia Civil, passando a constituir um órgão independente, não subordinado às Secretarias de Polícia e com dotação orçamentária compatível com as necessidades do serviço (31 votos favoráveis e 3 contrários); 15) Previsão de que o uso de helicóptero com função diversa de base de observação será excepcional e motivado exclusivamente na proteção à vida e diante de ameaça iminente e concreta, cabendo aos órgãos de controle e ao Judiciário, avaliar as justificativas apresentadas (25 votos favoráveis e 9 contrários); 16) Prever, expressamente, que a realização de operação policial no perímetro de escolas, creches, hospitais e postos de saúde, especialmente no período de entrada e saída, apenas pode ocorrer de forma excepcional, devendo a medida ser justificada ao Ministério Público, em até 24 horas, com as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões. A norma deve ser aplicada às operações planejadas e não emergenciais, assim como nas operações emergenciais (31 votos favoráveis e 3 contrários); 17) Dar nova redação ao Plano Estadual de Redução da Letalidade para que, além da obrigatoriedade de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas, sejam envidados esforços para que haja ambulâncias - da própria força envolvida ou da Secretária de Saúde - também no caso de operações emergenciais (29 votos favoráveis e 5 contrários); 18) Implementar a Política

Estadual de Controle de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e de Munições, instituída, no Rio de Janeiro, pela Lei n. 8.186, de 30 de novembro de 2018, notadamente efetivando o controle, marcação e rastreabilidade de armas e munições institucionais das forças de segurança pública do estado do Rio de Janeiro (31 votos favoráveis e 3 contrários); e 19) Atribuir ao Conselho Nacional de Justiça a tarefa de monitoramento do Plano Estadual de Redução da Letalidade, valendo-se da atuação do Grupo de Trabalho “Polícia Cidadã”, que integra o Observatório de Direitos Humanos do CNJ (27 votos favoráveis e 7 contrários). *Encaminhamentos formulados pelo Subgrupo das Instituições Policiais:* 20) Fomento de ações parceiras de repressões sistemáticas ao tráfico internacional de drogas e armas, em nível estadual, nacional e internacional, de forma que seja possível mitigar consideravelmente o comércio de armas ilegais, simultaneamente, a fim de inibir possíveis migrações criminais, ações das organizações criminosas, enfraquecendo-as (24 votos favoráveis e 10 contrários); e 21) Fomento às ações de desenvolvimento econômico e social, de forma a gerar acesso à educação, emprego, assistência social, cultura e cidadania, diminuindo significativamente a atratividade do crime organizado bem como contribuindo à redução da desigualdade social e racial, concomitante às iniciativas já dispostas no Plano de Redução de Letalidade Policial, buscando sustentabilidade às mesmas. Tais ações deverão ter caráter interdisciplinar, envolvendo diversos órgãos públicos das áreas supramencionadas, propiciando envolvimento das esferas municipal, estadual e federal, além de parcerias público-privadas (34 votos favoráveis e nenhum contrário).

A partir dos resultados, a despeito do caráter heterogêneo e transversal da sua composição, cumpre ressaltar a majoritária concordância, por parte dos membros deste Grupo de Trabalho, quanto a vários dos temas debatidos, especialmente as providências relacionadas a: **controle de armas e munições** (apenas 1 voto contrário), **critérios para a instalação das câmeras corporais com atenção à redução da letalidade policial e a proteção da vida de negros, pobres e residentes em favelas e periferias** (apenas 2 votos contrários), **implementação de plano de atenção a vítimas após operações** (apenas 3 votos contrários), **uniformização da terminologia “Morte por Intervenção de Agente de Estado”** (apenas 2 votos contrários), **regulamentação e monitoramento dos indicadores legais de êxito das operações policiais** (apenas 1 voto contrário), **desvinculação dos órgãos de perícia técnica da estrutura da Polícia Civil** (apenas 3 votos contrários); **excepcionalidade da realização de operações policiais no perímetro de escolas, creches, hospitais e postos de saúde** (apenas 3 votos contrários) e **implementação da Política Estadual de Controle de Armas de Fogo** (apenas 3 votos contrários).

Saliente-se, em acréscimo, que, malgrado não se tenha chegado ao consenso do GT em relação a 20 dos 21 encaminhamentos, cada um deles traz reflexão respeitável, sob a óptica do seu proponente, para o aperfeiçoamento do sistema de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro e podem subsidiar o Supremo Tribunal Federal na construção de pilares estruturantes para efetivação do seu comando decisório.

Ao fim, não se pode olvidar que os trabalhos do GT sobre Polícia Cidadã **não se esgotam com o presente parecer**, mas continuam, ao longo desse ano, respeitando os órgãos de controle externo e interno das forças policiais, a fim de aparelhar o Supremo Tribunal Federal com evidências científicas que catalisem a implementação de medidas interinstitucionais coordenadas para garantir o aprimoramento de políticas públicas protetivas e/ou concretizadoras de direitos fundamentais na seara da segurança pública fluminense.