

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**
ADV.(A/S) : **DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
INTDO.(A/S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
AM. CURIAE. : **EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRO-DSCENDENTES E CARENTES**
ADV.(A/S) : **WALLACE DE ALMEIDA CORBO**
AM. CURIAE. : **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
ADV.(A/S) : **DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
AM. CURIAE. : **JUSTIÇA GLOBAL**
ADV.(A/S) : **DANIELA FICHINO**
AM. CURIAE. : **ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE**
ADV.(A/S) : **GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO**
ADV.(A/S) : **CAROLINE MENDES BISPO**
ADV.(A/S) : **MARCOS ROBERTO FUCHS**
ADV.(A/S) : **JOAO PAULO DE GODOY**
ADV.(A/S) : **PAULA NUNES DOS SANTOS**
ADV.(A/S) : **RODRIGO FILIPPI DORNELLES**
AM. CURIAE. : **ASSOCIACAO REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARE**
ADV.(A/S) : **LUCILENE GOMES DA SILVA**
AM. CURIAE. : **MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO**
ADV.(A/S) : **HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIAO-ISER**
ADV.(A/S) : **ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA**
ADV.(A/S) : **GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO**
AM. CURIAE. : **CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS -**

ADPF 635 / RJ

CNDH
ADV.(A/S) : EVERALDO BEZERRA PATRIOTA
AM. CURIAE. : MUNICIPIO DE ANGRA DOS REIS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA
DOS REIS
AM. CURIAE. : COLETIVO PAPO RETO
AM. CURIAE. : MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS
AM. CURIAE. : REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS
CONTRA A VIOLÊNCIA
AM. CURIAE. : FALA AKARI
AM. CURIAE. : INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA
RACIAL
ADV.(A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE. : INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S) : PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S) : ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S) : ISABELLA VIEIRA MACHADO HENRIQUES
AM. CURIAE. : PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S) : EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
AM. CURIAE. : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : THIAGO GOMES MORANI
AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS
ADVOGADOS DO BRASIL CFOAB
ADV.(A/S) : FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY
AM. CURIAE. : CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO
INTERNACIONAL - CEJIL
ADV.(A/S) : MARIA BEATRIZ GALLI BEVILLACQUA
AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS -
IBCCRIM
ADV.(A/S) : MARINA PINHÃO COELHO ARAÚJO
AM. CURIAE. : GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS
DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL
NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S) : RAFAEL RAMIA MUNERATI

ADPF 635 / RJ

AM. CURIAE.	: LABORATÓRIO DE PESQUISAS LABJACA
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL - IARA
AM. CURIAE.	: MOVIMENTO INDEPENDENTE MÃES DE MAIO
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL
ADV.(A/S)	: OPHIR FILGUEIRAS CAVALCANTE JUNIOR
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE - IAL
ADV.(A/S)	: FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S)	: DANIEL SANCHEZ BORGES
ADV.(A/S)	: TANIA MONIQUE FAIAL CORREA
ADV.(A/S)	: GILBERTO SANTIAGO LOPES
ADV.(A/S)	: RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
ADV.(A/S)	: KARINA OLIVEIRA MARINHO
AM. CURIAE.	: NÚCLEO DE ACESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN
AM. CURIAE.	: LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS (LADIH)
ADV.(A/S)	: ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIMINALÍSTICA - ABC
ADV.(A/S)	: RAFAEL ALFREDI DE MATOS
ADV.(A/S)	: LUIZ GUILHERME ROS
AM. CURIAE.	: FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: GUSTAVO KELLY ALENCAR
AM. CURIAE.	: SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIARIOS DE CARGAS E LOGISTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	: FEDERACAO DAS ASSOCIACOES DE FAVELAS COMUNIDADES E AMIGOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAFCAERJ

ADPF 635 / RJ

- ADV.(A/S) : GUILHERME RODRIGUES TARTARELLI PONTES
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE ATACADISTAS E
DISTRIBUIDORES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
; ADERJ
- ADV.(A/S) : OLAVO FERREIRA LEITE NETO
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS OPERADORES PORTUARIOS DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDOPERJ
- ADV.(A/S) : PATRICIA GOMES PEREIRA AYRES
AM. CURIAE. : LOGISTICA BRASIL - ASSOCIACAO BRASILEIRA
DOS USUARIOS DOS PORTOS, DE TRANSPORTES E
DA LOGISTICA
- ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS FERRARI GONÇALVES FILHO
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO NACIONAL DA ADVOCACIA
CRIMINAL
- ADV.(A/S) : JAMES WALKER NEVES CORRÊA JÚNIOR
ADV.(A/S) : MARCIO GUEDES BERTI
AM. CURIAE. : INICIATIVA NEGRA POR UMA NOVA POLITICA
DE DROGAS
- ADV.(A/S) : RODRIGO MELO MESQUITA

VOTO:

1. Introdução

O debate sobre a capacidade dissuasória do sistema penal é antigo, remetendo à fundação do utilitarismo penal e à função de prevenção geral defendida por autores clássicos como Cesare Beccaria e Jeremy Bentham. Suas releituras contemporâneas são fortemente influenciadas pela “teoria econômica do crime”, a partir de Gary Becker (“Crime and Punishment: An Economic Approach”, *Journal of Political Economy*, v. 76/2, 1968), segundo o qual o processo de tomada de decisão para o cometimento de um crime é estritamente racional, podendo ser analisado segundo cálculos que estimam os benefícios e custos da ação pelo agente.

O crime ocorreria, em forte síntese, quando os benefícios esperados superam os potenciais custos.

Desde então, muito já se escreveu sobre a capacidade dissuasória ligada à pena de prisão, à pena de multa, à presença de forças policiais nas ruas, entre outras vertentes e temas de pesquisa (como se vê na revisão da literatura especializada realizada por Daniel NAGIN em: “Deterrence in the Twenty-First Century”, *Crime and Justice*, Vol. 42/1, 2013).

Salvo trabalhos pontuais (e aqui cito Dale CLONINGER, D. “Lethal Police Response as a Crime Deterrent: 57-City Study Suggests a Decrease in Certain Crimes”, *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 50/1, 1991), não se constata grande interesse pela hipótese de que polícias mais letais conduziriam à redução da criminalidade, até porque se trata de posição radicalmente violenta e incompatível com os valores centrais das democracias ocidentais.

Especificamente sobre o Estado do Rio de Janeiro, importante estudo econométrico apontou que, do ponto de vista estatístico, “uma morte adicional provocada por policiais está em média associada a um aumento de 1,6% dos homicídios dolosos no mês subsequente”, havendo correlação positiva somente em relação à apreensão de drogas e armas (MONTEIRO, J.; FAGUNDES, E. e GUERRA, J. “Letalidade policial e criminalidade violenta”. *Revista de Administração Pública*, v. 54 (6), 2020, p. 1777-8).

Transcrevo trecho da conclusão do artigo:

“Os resultados dos exercícios econométricos propostos mostram que não há correlação negativa entre letalidade policial e atividade criminal. Apesar de a identificação de relações de causa e efeito estar além do escopo deste artigo, os resultados não indicam que maiores índices de letalidade policial em determinada área de delegacia de polícia estejam acompanhados de quedas nos crimes contra o patrimônio e contra a vida. Ao contrário, a relação desses crimes com a letalidade policial, quando existe, é pequena e positiva.

Em contrapartida, os resultados mostram que existe uma correlação alta e positiva entre mortes por intervenção policial e apreensão de fuzis e armas em geral, o que provavelmente reflete o fato de que são resultados típicos de um padrão de patrulhamento baseado em incursões policiais em que há forte confrontação. Essa associação, porém, é próxima de zero para os demais indicadores criminais: no caso de homicídio doloso, uma morte provocada por policiais, em média, antecipa um aumento em 1,6% de homicídios dolosos no mês seguinte na área daquela DP; em relação a diferentes tipos de roubo, ela varia entre 1,4% e 2,9% nas especificações em que se leva em consideração as características fixas de cada DP. As análises de robustez mostram que o exercício proposto refuta a tese de que um padrão de patrulhamento baseado em incursões seria efetivo para gerar redução de indicadores criminais, mesmo com definições alternativas para a unidade de análise” (MONTEIRO, J.; FAGUNDES, E. e GUERRA, J. “Letalidade policial e criminalidade violenta”. *Revista de Administração Pública*, v. 54 (6), 2020, p. 1779).

Ainda que comprovada estivesse a eficácia da atuação letal das forças policiais para a redução da criminalidade, essa seria uma opção inconstitucional e incompatível com o ordenamento jurídico pátrio e com o direito internacional dos direitos humanos.

O que trago, à guisa de introdução, são dados concretos que, em paralelo ao debate jurídico-constitucional, refutam a tese corrente de que a brutalidade do Estado possa produzir resultados efetivos para a segurança pública.

Ressalto uma vez mais o reconhecimento à dedicação e ao empenho de milhares de policiais civis e militares que, em todo o Brasil e no Rio de Janeiro, arriscam diariamente suas vidas pelo próximo.

O objetivo desta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é a promoção do cumprimento de decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, elaborando um plano para a redução da letalidade policial. Não se trata de fazer um juízo sobre os policiais individualmente considerados ou mesmo sobre o valoroso

serviço prestado pelas corporações. Trata-se de examinar a adequação do arcabouço institucional das forças policiais do Estado do Rio de Janeiro aos parâmetros estabelecidos pela Lei Maior, dentro dos limites da separação de poderes, de forma a tornar a política de segurança pública compatível com os reclamos da Constituição Federal e dos tratados de direitos humanos de que é signatária a República Federativa do Brasil.

As determinações proferidas ao longo desta Arguição visam não apenas garantir direitos para a população civil, mas também aos agentes das forças de segurança. Não há, nem pode haver, antagonismo entre esses interesses. Quando compelidos a uma atuação violenta *a priori*, e não adstrita à efetiva necessidade, os trabalhadores e profissionais das polícias são submetidos a altíssimos níveis de estresse e risco de vida.

A deterioração da situação da segurança pública não é apenas uma ameaça a todos os brasileiros, mas também para os policiais que dedicam suas vidas ao ofício e não raro as perdem em números inaceitáveis de suicídios e assassinatos. Observo, desde logo, que no Estado do Rio de Janeiro o número de policiais vítimas de homicídio chegou a 50 (cinquenta) em 2004, a 40 (quarenta) em 2016, foi reduzido para 11 (onze) mortes em 2023 e 10 (dez) mortes até julho de 2024, ressalvando que este dado indica policiais assassinados em serviço, havendo número significativo de agentes mortos fora de serviço (BUENO, S. e LIMA, R. S. (org.). *As opções político-institucionais que reforçam a continuidade do Estado de Coisas Inconstitucional na Segurança Pública do Rio de Janeiro: diagnóstico da Segurança Pública Fluminense pós ADPF 635*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024, p. 30).

As medidas cautelares nunca foram, portanto, expressão de desprestígio ou enfraquecimento da atividade policial.

A questão é que, por mais grave se configure a situação da segurança pública no Rio de Janeiro ou em outro Estado do país, as soluções devem se dar dentro, e não fora, das margens e limites do Estado de Direito. Além de imposição constitucional, essa é uma

escolha civilizatória.

Nessa toada, a presente ADPF e seus desdobramentos constituem oportunidade de amadurecimento institucional e aprimoramento da atividade policial, e de seu controle externo, a partir dos princípios da transparência, da participação democrática e da prestação de contas (*accountability*).

A literatura que estuda a atividade policial em todo o mundo aponta esse paradoxo fundamental de partida: a democracia depende, em boa medida, das forças policiais, mas ao mesmo tempo é fragilizada pelo risco de abuso de poder (GOLDSTEIN, H. *Policinando uma sociedade livre*. São Paulo: Ed. USP, 2003, p. 13).

Trata-se do “paradoxo central da atividade policial” (LOADER e WALKER. *Civilising Security*. Cambridge University Press, 2007; Jones, T. “The accountability of policing”. In T. NEWBURN (ed.). *Handbook of Policing*. London: Routledge, 2008, p. 695; CAMPESI, G. *Che cos'è la polizia?* Bologna: DeriveApprodi, 2024, p. 57-58), qual seja: a condição concomitante de garantidora e de potencial ameaça à segurança do cidadão, quando exercida, a força, de forma abusiva.

É cediço que o comportamento de agentes do Estado dentro da legalidade estimula o respeito à lei por parte da população e que as forças policiais necessitam, para bem exercer suas funções, de apoio e cooperação das comunidades onde atuam, o que só é possível quando elas são vistas, pelos cidadãos, como minimamente confiáveis (TYLER, Tom. *Why People Obey the Law*, Princeton University Press, 2006; TYLER, Tom. “Enhancing Police Legitimacy”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 593, 2004).

Por esse motivo, o fortalecimento da *legitimidade* da polícia é um dos maiores desafios para a segurança pública na América Latina (D. ORTEGA, “Effectiveness versus legitimacy: use of force and police training in Latin America”, *Brookings*, 5 jan 2016); visto que, dentre os efeitos do enfraquecimento da legitimidade da polícia estão a redução dos índices de registro da ocorrência de crimes, a perda de confiança nas

instituições policiais e sua substituição por organizações criminosas que “oferecem” serviços de segurança privada mediante pagamento.

Cito pesquisa etnográfica realizada com 150 habitantes de 45 favelas do Rio de Janeiro, publicada em 2017, na qual respondentes afirmam que o sentimento de medo cotidiano teria por objeto principal a violência policial. A pesquisa deixa nítido que não há rejeição da polícia como instituição, mas sim temor quanto a possíveis abusos (MACHADO DA SILVA, L. A.; LEITE, M. P. “Violência, crime e polícia: o que os favelados dizem quando falam desses temas?” *Sociedade e Estado*, 22/3, 2017, p. 557)

Em outros termos, a síntese conclusiva do Professor Paul CHEVIGNY não deixa dúvidas: “a política de controle social através da violência policial falha quando ela sistematicamente provoca uma resposta violenta; ela deixa de ser legítima quando é percebida como produzindo um ciclo sem fim de violência” (Chevigny, P. “Police deadly force as social control: Jamaica, Argentina and Brazil”. *Criminal Law Forum*, v. 1, n. 3, 1990, p. 392).

Eis porque tão necessário falar em *accountability* da atividade policial, compreendida como resolutividade, responsividade, controle, transparência, eficiência, participação, regulação e obediência às leis. De acordo com o Dicionário da Editora Sage, o conceito implica “a obrigação de explicar, justificar, responder pela própria conduta” (WAKEFIELD, A. e FLEMING, J. *The Sage Dictionary of Policing*. Londres, 2009). Pode-se mencionar uma **dimensão individual** do conceito, abrangendo mecanismos de manifestação e eventuais reclamações pela população no cotidiano, e **outra organizacional**, a qual trata de governança e uma organização institucional compatível com o monitoramento contínuo da atividade policial.

A presente Arguição incide em ambas as dimensões. Nenhuma delas significa impedimento ou restrição à atividade policial, mas sim regulação. **A discricionariedade na atuação da lei, por parte do agente policial, é inerente à sua função, mas tal reconhecimento não significa – e nem poderia – ausência de regulação.** E como um processo estrutural

de alta complexidade, múltiplas dimensões se colocam para análise.

Casos estruturais, segundo o conceito do Professor César Rodríguez Garavito, são, em síntese, aqueles que (1) afetam grande número de pessoas em situação de violação de direitos; (2) implicam múltiplas agências governamentais e estatais corresponsáveis pelas falhas na elaboração e implementação de políticas públicas e (3) envolvem remédios estruturais impositivos, construídos de forma dialógica e mediante ações coordenadas com os próprios entes estatais envolvidos (RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. “Beyond the Courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America”. *Texas Law Review*, v. 89, 2011, p 1671; “Más allá del desplazamiento, o como superar un estado de cosas inconstitucional”. In: RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. (Coord.). *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Universidad de Los Andes: Ediciones Uniandes, 2009).

Demanda-se nos processos estruturais, portanto, a “reformulação de uma estrutura (entendida como instituição, política ou programa) cujo mau funcionamento é a causa do litígio” (VITORELLI, E. “Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como?”. *Revista Suprema*, v. 4/1, 2024, pp. 650).

Reconheço, nesse sentido, o esforço coletivo realizado pelo arguente e pelo Estado do Rio de Janeiro, inclusive por meio de suas forças policiais, com a participação de diversos outros entes, pela busca de avanços possíveis, nos últimos meses. Há registro de ganhos normativos, ao longo do ano de 2024, e de governança, com destaque à recriação da Secretaria de Segurança Pública, por meio da Lei Estadual 10.245/2023, a partir da recomendação por um Comitê de Governança de Alto Nível apresentada pelo Grupo de Trabalho “Polícia Cidadã”, do Conselho Nacional de Justiça.

Todos os dados e evidências demonstram a obtenção de **resultados significativos** após a implementação das medidas cautelares. Destaca-se a relevante redução do número de mortes decorrentes de intervenção

policial e do número de agentes policiais mortos, redução esta acompanhada pela queda dos índices oficiais de crimes patrimoniais e contra a vida.

Em 2023, segundo dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) e trazidos aos autos pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (eDOC 1022), foram registradas 871 mortes por intervenção de agentes do Estado, o menor patamar no Rio de Janeiro desde 2015 e quase mil a menos que no ano de 2019, quando foram registradas 1.814 mortes. **A redução entre 2019 e 2023 foi de 52%.**

Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024 e estudo específico sobre a situação do Estado do Rio de Janeiro, ambos produzidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a redução não foi apenas da letalidade policial, mas também da vitimização policial e da criminalidade registrada.

Quanto à primeira, conforme mencionado, houve crescimento nas mortes de policiais civis e militares em confronto no Brasil, mas não no Estado do Rio de Janeiro, onde policiais civis e militares mortos em serviço foram 22 em 2019 e 11 em 2023, **uma redução de 50%.**

Crimes com resultado morte abrangendo homicídios dolosos, latrocínios e lesões corporais seguidas de mortes tiveram registrado também, entre 2019 e 2023, um **declínio de 18,4%, acompanhados pela queda de 44% dos roubos de veículo, de 57,2% dos roubos de rua, de 60,9% dos roubos a transeuntes, de 64,3% dos roubos a coletivos, de 42,2% dos roubos de celular e de 56,8% dos roubos de carga** (BUENO, S. e LIMA, R. S. (org.). *Op.cit.*, 2024, p. 25-27).

A tais dados se agregam outros mais recentemente divulgados, referentes ao ano de 2024 (<https://oglobo.globo.com/google/amp/rio/noticia/2025/01/24/rio-fecha-2024-com-explosao-nos-roubos-e-homicidios-no-menor-numero-da-serie-historica-segundo-o-isp.ghtml>), os quais indicam que o índice de homicídios dolosos foi o menor da série histórica, desde 1991, com redução de 11% em relação a 2023, e que as mortes decorrentes de

intervenção policial mantiveram a tendência de queda, com redução de 20% em relação a 2023. Os dados oficiais trazem a notícia do aumento do número de roubos, de modo bastante concentrado, todavia, no mês de dezembro de 2024.

Tais números evidenciam que a adoção de parâmetros de transparência e controle na atividade policial têm o condão de viabilizar o exercício das funções de segurança pública de forma competente e sem elevação de índices de criminalidade.

As evidências indicam também que, ao contrário de ilações segundo as quais as restrições impostas por esta Corte estariam a impedir o trabalho adequado das forças policiais e fortalecer organizações criminosas, o número de operações policiais aumentou, com registro oficial de 457 operações policiais somente no primeiro quadrimestre de 2024, segundo dados do Ministério Público do Rio de Janeiro (eDOC 1022).

Não se está a dizer que a situação da segurança pública do Rio de Janeiro é adequada, bem ao contrário. Temos todos notícia da gravidade e complexidade das disputas territoriais, da presença de foragidos de outros estados sob proteção armada, da ilegal circulação de fuzis e armamento pesado e das dificuldades de trabalho das forças policiais, especialmente com o crescimento do número de barricadas impedindo qualquer aproximação. É uma realidade gravíssima aquela com a qual estamos a lidar.

Todavia, imputar **problemas crônicos e de origem anterior** à presente Arguição a medidas impostas por esta Corte consiste não apenas em grave equívoco, mas em inverdade.

É fato público, notório e documentado que o Brasil vive um conflito violento entre duas grandes organizações criminosas fortemente armadas desde meados de 2016, levando tais grupos à busca de expansão para além de suas sedes, em São Paulo e Rio de Janeiro, visando o domínio territorial e a adesão de outras organizações criminosas por todo o território nacional, sobretudo nas regiões Norte e Centro-Oeste.

Todos os fatos apontados como decisivos na impulsão dessa disputa e suas consequências – inegável e grave problema para a segurança pública brasileira – são compreendidos no período entre 2016 e 2019, anteriores, portanto, à própria propositura desta Arguição.

Cito por todos, nesse sentido, pesquisa recente da socióloga Camila Caldeira Nunes Dias publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – “Dinâmicas de violência e políticas de segurança nas regiões brasileiras: o impacto das facções criminais – macrorregião Norte” (In: SANTOS, M. P. G. (org.). *Dinâmicas da Violência e da Criminalidade na Região Norte do Brasil*. Brasília: IPEA, 2024)

Tais dinâmicas impulsionam a circulação de foragidos de outros Estados por todo o território nacional. Sua presença no Rio de Janeiro se dá no contexto do referido conflito, e não em busca de uma suposta proteção propiciada pelas decisões proferidas nesta Arguição.

O alegado fortalecimento de organizações criminosas e presença de foragidos no interior de territórios controlados pelo crime organizado consiste, portanto, em desdobramento de situação preexistente à ADPF.

A inferência, portanto, como faz até mesmo a manifestação final do Estado do Rio de Janeiro (eDOC 1091, p. 64), de que decisões tomadas nesta ADPF teriam tido “consequências práticas” como a “migração de criminosos nacionais e estrangeiros para o Rio de Janeiro” ou a “criação de entrepostos invioláveis (...) para a comercialização de armas e drogas nas comunidades do Rio de Janeiro” consiste em alegação desacompanhada de respaldo fático e histórico.

Inexiste qualquer dado, documento ou análise consistente que estabeleça nexos de causalidade entre os referidos problemas preexistentes e as medidas tomadas por esta Corte no âmbito da ADPF 635, **as quais jamais proibiram a realização de operações policiais**, mas tão somente exigem o atendimento a parâmetros mínimos de planejamento, transparência e controle externo e, especialmente no período da pandemia, a comprovação de sua excepcionalidade, cuja aferição se dá por análise e decisão das próprias forças policiais.

ADPF 635 / RJ

Ressalvo que a presença de conclusão em outro sentido no Relatório Final do segundo Grupo de Trabalho instituído pelo Conselho Nacional de Justiça, pela Portaria da Presidência nº 3/2024, foi esclarecida em petição assinada por todos os membros do mesmo Grupo de Trabalho, com o seguinte teor:

“Com referência ao aludido documento, esclarecemos que as considerações constantes do ponto nº 3, intitulado “3. DA EXPANSÃO TERRITORIAL E AVANÇOS DO CRIME ORGANIZADO APÓS A ADPF 635”, refletem, tão somente, a visão da Secretaria de Estado de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, não integrando a conclusão a que chegaram os membros do referido Grupo de Trabalho.” (eDOC 919)

Por fim, este julgamento é oportunidade de reconhecimento de uma injusta discriminação histórica que vitimiza milhões de pessoas residentes nas comunidades periféricas do Rio de Janeiro.

Refiro-me ao que já foi denominado “mito da marginalidade”, compreendido como conjunto de crenças segundo as quais a favela acaba reduzida a um agrupamento homogêneo e degradado, “grupo de moradias com alta densidade de ocupação, construídas desordenadamente com materiais inadequados, sem zoneamento, sem serviços públicos e em terrenos usados ilegalmente sem o consentimento do proprietário” (PERLMAN, J. *O Mito da Marginalidade: Favelas e Política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977, p. 40; ZALUAR, A., ALVITO, M. (coord.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006).

Tal perspectiva, quando higienista, no início do século XX, definia a questão como um problema urbano de patologia social. Com a explosão da violência ligada ao tráfico de drogas, na década de 1980, as favelas foram redefinidas como espécie de “zona franca do crime”, generalizando, a milhões de pessoas, a imputação da condição de criminoso.

Expõe o professor Luís Antônio Machado da Silva como uma questão, a princípio *urbana*, foi ressignificada como problema de segurança:

“Nesse momento, o perigo imputado a elas deixa de ser uma questão urbanística, relacionada ao fortalecimento de uma categoria social em franco processo de incorporação socioeconômica e política. As favelas passaram a ser vistas – pouco importa o quão errônea possa ser essa compreensão – como o valhacouto de criminosos que interrompem, real ou potencialmente, as rotinas que constituem a vida ordinária na cidade. Em resumo, como efeito da consolidação da violência urbana, modificaram-se profundamente os conteúdos que, na perspectiva dominante, definem as favelas como um problema urbano. Sem qualquer intervenção de sua parte que justificasse essa revisão, os moradores foram criminalizados justamente quando pareciam bem sucedidos no esforço de participar do debate público.”(MACHADO DA SILVA, L. A. “Violência urbana, segurança pública e favelas: o caso do Rio de Janeiro atual”, Caderno CRH, v. 23/59, 2010, p. 297).

Como afirmado, o controle de territórios por organizações criminosas é um problema grave e real. Mas a redução de tais espaços à ideia de complexos territoriais criminosos a serem militarmente combatidos e confinados é uma simplificação que naturaliza um grau inconcebível de violência por parte do Estado – basta imaginar o mesmo tipo de atuação em outras regiões – em nome da segurança pública.

Dados do Censo 2022 recentemente publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (disponíveis em <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>) apontam uma população de 2.142.466 (2,14 milhões) pessoas vivendo em 1.724 favelas ou comunidades urbanas no Estado do Rio de Janeiro.

Não há informações oficiais sobre qual seria a quantidade de criminosos armados nesses territórios, mas ao menos de acordo com informações de publicação de junho de 2024 esse número pode chegar a 100 mil (<https://veja.abril.com.br/brasil/o-tamanho-do-arsenal-do-crime-organizado-no-rio-de-janeiro>).

Trata-se de uma cifra efetivamente alta e preocupante, mas convém

registrar que, se confirmada, ela representa 4,66% da população residente em tais comunidades. A esmagadora maioria é tão vítima do fenômeno criminal quanto a população que habita outros bairros e regiões. Citando aqui a banda “O Rappa”, *“menos de 5% dos caras do local são dedicados a alguma atividade marginal”,* pois *“a grande maioria daria um livro por dia sobre arte, honestidade e sacrifício”*.

Vários representantes das comunidades e favelas, bem como familiares de vítimas de balas perdidas e da violência estatal, muitas delas crianças, puderam trazer sua fala, suas dores e a dignidade de seu luto ao espaço do Supremo Tribunal Federal, por ocasião da audiência pública promovida nos dias 16 e 19 de abril de 2021 (eDOC 352). Rememorando aquele importante momento, concluo esta introdução e passo à análise e voto em relação a cada um dos diversos tópicos em debate.

2. Preliminares: não-comprovação de atos concretos violadores de preceitos fundamentais e descumprimento do requisito da subsidiariedade da ADPF

Em sua manifestação final (eDOC 1091), o Estado do Rio de Janeiro suscita, em sede preliminar, o descabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental “(i) porque não identificados e comprovados documentalmente os atos concretos violadores de preceitos fundamentais, (ii) porque não foi preenchido o requisito da subsidiariedade; e (iii) porque esta ADPF não pode ser utilizada como sucedâneo recursal de sentença proferida em ação civil pública”.

Sustenta primeiramente, portanto, que não houve a demonstração ou comprovação de ato do Poder Público a violar preceito fundamental, e em segundo lugar, que a ADPF não cumpre o requisito da subsidiariedade porque teria sido utilizada como espécie de sucedâneo recursal após sentença de improcedência dos pedidos no âmbito da Ação Civil Pública de nº. 0215700-68.2016.8.19.0001, ajuizada pela Defensoria

Pública do Estado do Rio de Janeiro, a qual versava sobre a política de segurança pública atinente à comunidade da Maré.

Passo à análise de cada um dos pontos.

2.1. Da não-comprovação de atos concretos violadores de preceitos fundamentais

O argumento deduzido pelo Estado do Rio de Janeiro quanto à ausência de indicação de atos concretos violadores de preceitos fundamentais foi analisado de forma exaustiva, por esta Corte, por ocasião do Referendo de Medida Cautelar (eDOC 563).

Na ocasião, manifestei-me no sentido de que a atuação do Poder Judiciário na definição de políticas públicas é excepcional, seja porque ele não pode elaborar as leis, seja porque não pode alocar recursos do orçamento para obrigar os demais poderes a fazê-lo. Os precedentes reconhecem, porém, que, em quadro de grave inércia dos órgãos estatais competentes, que comprometa a eficácia de um mínimo sentido de direito fundamental, caberia, excepcionalmente, a intervenção do Poder Judiciário.

É cabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental, portanto, quando houver (i) uma violação generalizada de direitos humanos; (ii) uma omissão estrutural dos três poderes; e (iii) uma necessidade de solução complexa que exija a participação de todos os poderes.

Verificou-se como presentes os elementos concretos de um quadro de grave violação generalizada de direitos humanos, materializado, em especial, pela sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Favela Nova Brasília v. Brasil, em 16 de fevereiro de 2017 (eDOC 7). As decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos são vinculantes para o Estado brasileiro, nos termos do artigo 68.1 do Pacto de São José da Costa Rica, ratificado em 25.09.1992 e promulgado pelo Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992.

ADPF 635 / RJ

A petição inicial apresenta diversos atos que, na ótica do arguente, compõem um “quadro crônico de violação a preceitos fundamentais por parte dos poderes públicos fluminenses” e justificam a intervenção desta Corte, tendo juntado cópias do Decreto 27.795, de 2001, que alterou o Decreto 20.557, de 1994 (eDOC 25); do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019, que altera o índice de desempenho de metas (eDOC 25); da Portaria PCERJ 832, de 2018, que estabelece o protocolo de procedimentos nas operações policiais no âmbito da Polícia Civil do Rio de Janeiro; da Lei 5.443, de 2009, que obriga o Poder Executivo a implantar o sistema GPS em viaturas automotivas (eDOC 18); da Lei 5.588, de 2009, que obriga o Poder Executivo a instalar câmaras de vídeo e de áudio nas viaturas automotivas (eDOC 19); e cópia de uma sentença em que o IML noticia a impossibilidade de recuperar fotografias tiradas de uma vítima (eDOC 32).

O pedido foi especificamente voltado para a adoção de um plano de redução da letalidade policial. É, portanto, em relação à omissão do controle da utilização da força pelo Estado do Rio de Janeiro e ao efetivo exercício da função de controle externo pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que se volta a presente arguição. Nesse ponto, não deve haver dúvidas quanto à necessidade de adoção de tal política – como assentou a Corte Interamericana de Direitos Humanos – nem quanto à omissão do Estado do Rio de Janeiro em realizá-la até então.

Em conclusão, rejeito a preliminar de ausência de comprovação de ato de violação de preceitos fundamentais por parte do poder público e, no ponto, conheço da arguição.

2.2. Subsidiariedade

A arguição de descumprimento de preceito fundamental tem por objetivo evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público, sendo certo que, nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99, “não será admitida ADPF quando houver qualquer outro meio

eficaz de sanar a lesividade”.

As medidas requeridas, conquanto especificamente possam ser atendidas por meio de outras ações, são apenas acessórias em relação à necessidade de responder às omissões pela (i) definição da estrutura mínima de uma política de redução de letalidade; e (ii) pelo reconhecimento do dever do Ministério Público em proceder às investigações. Pela abrangência, a situação de generalizada violação de direitos humanos só pode eficazmente ser sanada pela atuação desta Corte, em sede objetiva.

De fato, como se extraem dos precedentes desta Corte, a subsidiariedade significa “ausência de instrumento de controle objetivo de constitucionalidade apto a tutelar a situação” (ADPF 444, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe 21.05.2019). Por isso, ainda que, pontualmente, alguns dos pedidos possam ser atendidos, a situação de omissão e a violação generalizada não cessariam sem o pronunciamento conclusivo deste Supremo Tribunal Federal.

Isso não significa que todas as medidas devam ser tomadas pelo Tribunal. A solução de uma situação complexa reclama providências a serem tomadas por cada um dos atores envolvidos, e dúvidas sobre o alcance da interpretação constitucional das atribuições de cada um desses só podem ser apreciadas em uma ação de controle objetivo.

Em conclusão, rejeito as questões preliminares suscitadas, conhecendo da arguição. Passo à análise de mérito, sistematizando os temas em debate conforme os pedidos da petição inicial e destacando os aspectos em que a medida cautelar anteriormente proferida vem a ser ampliada ou modificada.

3. Mérito

Para que se melhor visualize as questões a serem enfrentadas quanto ao mérito, transcrevo o conjunto de pedidos apresentados na petição inicial:

“a) 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 previsão dos recursos necessários para a sua implementação. Tal plano deverá contemplar obrigatoriamente, no mínimo, (i) medidas voltadas à melhoria do treinamento dos policiais, inclusive em programas de reciclagem, e que contemplem a sensibilização para a necessidade de respeito aos direitos humanos e para a questão do racismo estrutural; (ii) elaboração de protocolos públicos de uso proporcional e progressivo da força, em conformidade com a Constituição e com os parâmetros internacionais, especialmente aqueles previstos nos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei; (iii) elaboração de protocolos públicos de abordagem policial e busca pessoal, com vistas a minimizar a prática de filtragem racial; (iv) medidas voltadas a melhorar as condições de trabalho dos agentes de segurança; (v) providências destinadas a resolver o problema da ausência ou insuficiência de acompanhamento psicológico dos policiais; e (vi) previsão de afastamento temporário, das funções de policiamento ostensivo, dos agentes envolvidos em mortes nas operações policiais.

a.1) Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, durante a elaboração do plano, oportunize a apresentação de manifestações pela sociedade civil, bem como, ao menos, da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.

a.2) Submeter o plano ao escrutínio da sociedade civil, por

meio da convocação de audiência pública, a ser realizada na cidade do Rio de Janeiro, logo depois de findo o prazo mencionado no item “a”.

a.3) Submeter o plano ao Plenário deste STF, para homologá-lo ou impor medidas alternativas ou complementares, que a Corte reputar necessárias para a superação do quadro de violações sistemáticas a direitos fundamentais nas políticas de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

a.4) Monitorar a implementação do plano, com o auxílio dos órgãos mencionados no item “a.1”, em processo público e transparente, aberto à participação colaborativa da sociedade civil, até que se considerem sanadas as inconstitucionalidades aqui apontadas.

b) Determinar que o Estado do Rio de Janeiro se abstenha de utilizar helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror, com a consequente suspensão da eficácia do art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001, e reconhecimento da repristinação dos efeitos do art. 4º do Decreto Estadual nº 20.557/1994.

c) Determinar que os órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao expedir mandado de busca e apreensão domiciliar, indiquem, da forma mais precisa possível, o lugar, o motivo e o objetivo da diligência, vedada a expedição de mandados coletivos ou genéricos.

d) 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 disciplinar, civil e penal do agente policial: (i) a diligência, no caso 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, deve estar lastreada em causas prévias e robustas que indiquem a existência de flagrante delito, não se admitindo que informações obtidas por meio de denúncias anônimas sejam utilizadas como justificativa exclusiva para a deflagração de ingresso forçado a domicílio; (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, proibindo-se a prática de utilização de domicílios ou de qualquer imóvel privado como base operacional das forças de segurança, sem que haja a observância das formalidades necessárias à requisição administrativa.

e) Determinar a presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais.

f) Determinar que os agentes de segurança e profissionais de saúde preservem 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.

g) 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.

h) Determinar a suspensão do sigilo de todos os protocolos de atuação policial, inclusive do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

i) Determinar a obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados ao fim de cada operação policial, que deverão contemplar, pelo menos, (i) o objetivo da operação; (ii) os horários de início e término da incursão; (iii) a identificação da autoridade responsável pela ordem e do comandante da execução e fiscalização da operação, para fins de reconstituição da cadeia de comando e de atribuição de responsabilidades; (iv) os nomes e as matrículas dos agentes envolvidos na incursão; (v) o tipo e o número de munições consumidas, de modo individualizado; (vi) as armas e os veículos utilizados; (vii) o material apreendido, com indicação da quantidade; (viii) a identificação das pessoas mortas (policiais ou não), ainda que não se conheça a autoria do homicídio; (ix) os nomes das pessoas detidas e dos adolescentes apreendidos; e (x) a indicação das buscas domiciliares realizadas, com ou sem mandado judicial.

j) Determinar que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo

máximo de 180 (cento e oitenta) 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.

k) Determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro 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. O dever de documentar a perícia de local e o exame de necropsia inclui o registro fotográfico de todas as peças de roupa, objetos pessoais e demais provas conexas, assim como abrange a realização de fotografias do cadáver antes e depois de despi-lo, lavá-lo, barbeá-lo ou cortar-lhe os cabelos.

l) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que instaure procedimentos investigatórios autônomos nos casos de mortes e demais violações a direitos fundamentais cometidas por agentes de segurança, dotando-se da necessária estrutura para conduzir com eficiência essas investigações.

m) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e às polícias civil e militar fluminenses que, nas suas respectivas investigações, diligenciem no sentido de ouvir a vítima e/ou os seus familiares, assegurando-lhes a possibilidade de apresentar declarações, prestar informações, indicar meios de prova e sugerir diligências, devendo avaliá-las fundamentadamente, bem como notificá-las, do modo que for mais conveniente a essas pessoas, sobre o eventual arquivamento do procedimento investigatório.

n) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de

Janeiro e às polícias civil e militar fluminenses que, nas investigações de mortes e abusos possivelmente cometidos por policiais, priorizem a tramitação dos procedimentos cujas vítimas sejam crianças ou adolescentes.

o) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que designe, ao menos, um(a) promotor(a) de Justiça para fins de atendimento, em regime de plantão, de demandas relacionadas ao controle externo das polícias fluminenses, bem como que confira ampla divulgação da existência do serviço, inclusive no seu sítio eletrônico, para que os cidadãos possam saber a quem devem recorrer para denunciar eventuais abusos e violações de direitos pelas forças de segurança durante operações policiais.

p) Determinar a suspensão do art. 1º do Decreto Estadual nº 46.775/2019, que excluiu, do cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias, os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial.

q) Determinar ao governador do Estado do Rio de Janeiro, bem como aos órgãos e agentes públicos estaduais, que se abstenham de se manifestar de qualquer forma que incentive diretamente a letalidade policial.”

Em sua manifestação final (eDOC 1091), o Estado do Rio de Janeiro requer que se reconheça inexistir, ao menos atualmente, um estado de coisas inconstitucional na segurança pública estadual, julgando prejudicados os pedidos remanescentes deduzidos pelo arguente por perda superveniente do objeto.

Passo à análise da questão quanto à permanência ou não de um estado de coisas inconstitucional na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro e, na sequência, a cada um dos pedidos constantes da petição inicial.

3.1. Do reconhecimento de um estado de coisas ainda inconstitucional na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro

Sustenta o Estado do Rio de Janeiro (eDOC 1091) a cessação do estado de coisas inconstitucional na segurança pública fluminense, nesses termos:

190. Requer ainda o Estado do Rio de Janeiro, que se reconheça inexistir, ao menos atualmente, estado de coisas inconstitucional na segurança pública estadual, julgando prejudicados os pedidos remanescentes deduzidos pelo partido arguente, ante a expedição dos atos normativos que tratam das questões suscitadas nesta ADPF e provocam a perda de seu objeto. Acaso assim não entenda, que se homologue, então, o seu Plano de Redução da Letalidade Policial, entendido este como sendo o somatório das disposições constantes tanto do Decreto n. n. 48.272/2022, quanto das Resoluções e atos convenientes descritos no item 173 supra.

Visando evitar qualquer incompreensão sobre a dinâmica própria de um processo estrutural como este, é de se registrar que o reconhecimento de inegáveis avanços do ponto de vista material e normativo, com a redução concreta da letalidade policial no Estado nos últimos anos, não tem o condão de descaracterizar a procedência dos pedidos deduzidos na petição inicial, mas antes, indicar concretamente que se está na estrada correta e que o “processo evolutivo em marcha” é diretamente vinculado às medidas cautelares impostas por esta Corte e pelo processo dialógico e mediado dos últimos meses.

Houve, com efeito, um ciclo de implementação e monitoramento de uma série de medidas impostas por esta Corte entre 2020 e 2022, abrindo-se, com a decisão de mérito, um segundo momento de monitoramento caracterizado pela descentralização e empoderamento dos órgãos locais.

ADPF 635 / RJ

Isso não significa, todavia, que os bons resultados decorrentes de um primeiro ciclo de implementação de medidas estruturantes devam conduzir à improcedência dos pedidos deduzidos na inicial.

No precedente da ADPF 347-MC, entendeu-se pela possibilidade de utilização da ADPF para atacar omissões estruturais do poder público que caracterizem um estado de coisas inconstitucional, tomando por referência os parâmetros estabelecidos pela Corte Constitucional da Colômbia na Sentença T-025/04.

A admissibilidade da arguição fundamenta-se, portanto, na existência (i) de um quadro de violações sistemáticas, (ii) de uma omissão estrutural que envolva a atuação dos três poderes e (iii) na necessidade de uma solução complexa que envolva a atuação de todos os entes responsáveis.

O quadro é agravado pelo reconhecimento de mora injustificada no cumprimento de decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos que condenou o Estado brasileiro no caso Favela Nova Brasília, em fevereiro de 2017, em especial no que tange às medidas de não repetição quanto à adoção de políticas públicas.

Tal contexto não afasta a gravidade da situação presentificada nacionalmente e em outros entes da federação, como apontam os dados atualizados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública a registrar, por exemplo, preocupantes números como aquele de 1.699 mortes por intervenção policial no Estado da Bahia em 2023, representando mais de 25% do total de mortes violentas intencionais no período, naquele Estado.

Em 2023, 13,8% do total de mortes violentas intencionais no Brasil foram decorrentes de intervenção policial, em um total de 6.393 vítimas, **dezessete por dia**, cifra somada à lamentável morte violenta, em serviço e fora de serviço, de 136 policiais civis e militares. Os dados demonstram que, embora os homicídios estejam em queda no Brasil, as mortes por intervenção policial quase triplicaram em uma década, com 6.393 casos em 2023 ante 2.212 mortes em 2013.

Boas práticas como a utilização de câmeras corporais e medidas de

transparência e responsividade da atividade policial, com empoderamento efetivo da função de controle externo prevista pelo art. 129, VII da CRFB para o Ministério Público, **devem ser confirmadas, replicadas e consolidadas; e não tomadas como circunstanciais**, pois seus resultados concretos são de efetivo interesse público, inclusive com a comprovada redução de vitimização de agentes das forças de segurança.

O estado de coisas inconstitucional, na política de segurança pública, apresenta múltiplas dimensões e complexidades. Os esforços empreendidos pelo Estado do Rio de Janeiro em sua mitigação devem ser reconhecidos, mas atingem apenas parcialmente os aspectos vários que demandam, ainda, novas determinações e seu acompanhamento.

Pelo exposto, eventual declaração de simples cessação do estado de coisas inconstitucional seria prematuro e incongruente com os indicadores a serem objeto de seguimento pelo Comitê de Acompanhamento, neste novo ciclo.

Em conclusão, reconheço a permanência de um estado de coisas ainda inconstitucional na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, a ser monitorado em um segundo ciclo, nos termos propostos.

3.2. Análise geral sobre o Plano de redução da letalidade policial e aspectos correlatos (pedido de item "A")

O pedido de item "A", constante da petição inicial, requereu a determinação de elaboração de um plano de redução da letalidade policial, nesses termos:

- a) 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 previsão dos recursos necessários para a sua

implementação. Tal plano deverá contemplar obrigatoriamente, no mínimo, (i) medidas voltadas à melhoria do treinamento dos policiais, inclusive em programas de reciclagem, e que contemplem a sensibilização para a necessidade de respeito aos direitos humanos e para a questão do racismo estrutural; (ii) elaboração de protocolos públicos de uso proporcional e progressivo da força, em conformidade com a Constituição e com os parâmetros internacionais, especialmente aqueles previstos nos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei; (iii) elaboração de protocolos públicos de abordagem policial e busca pessoal, com vistas a minimizar a prática de filtragem racial; (iv) medidas voltadas a melhorar as condições de trabalho dos agentes de segurança; (v) providências destinadas a resolver o problema da ausência ou insuficiência de acompanhamento psicológico dos policiais; e (vi) previsão de afastamento temporário, das funções de policiamento ostensivo, dos agentes envolvidos em mortes nas operações policiais.

a.1) Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, durante a elaboração do plano, oportunize a apresentação de manifestações pela sociedade civil, bem como, ao menos, da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.

a.2) Submeter o plano ao escrutínio da sociedade civil, por meio da convocação de audiência pública, a ser realizada na cidade do Rio de Janeiro, logo depois de findo o prazo mencionado no item “a”.

a.3) Submeter o plano ao Plenário deste STF, para homologá-lo ou impor medidas alternativas ou complementares, que a Corte reputar necessárias para a superação do quadro de violações sistemáticas a direitos

fundamentais nas políticas de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

a.4) Monitorar a implementação do plano, com o auxílio dos órgãos mencionados no item “a.1”, em processo público e transparente, aberto à participação colaborativa da sociedade civil, até que se considerem sanadas as inconstitucionalidades aqui apontadas.

Por ocasião do julgamento dos embargos de declaração na medida cautelar em 3 de fevereiro de 2022, o pedido foi deferido, em item assim ementado (eDOC 568):

“2. Embora já houvesse ordem da Corte Interamericana para a adoção de um plano de redução da letalidade policial, a mora no cumprimento da decisão foi agravada ante a restrição das operações policiais, já que não dispunha o Estado de parâmetro normatizado de proporcionalidade para a definição de casos de absoluta necessidade, o que justifica a readequação da cautelar apreciada, para determinar a elaboração, com a indispensável participação da sociedade civil, de um plano que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e a previsão dos recursos necessários para a sua implementação. (...)

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário realizada por videoconferência, sob a Presidência do Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, em acolher parcialmente os embargos de declaração para: 1 – por unanimidade e nos termos do voto do Ministro Edson Fachin (Relator), 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. (...)”

Foram recebidas diversas propostas e manifestações para incorporação no plano, inclusive do Ministério Público do Estado (eDOC 577) e da Defensoria Pública do Estado (eDOC 578).

O Estado do Rio de Janeiro se manifestou com a juntada de documentos (eDOC 632) e publicou o Decreto nº. 48.272, de 14 de dezembro de 2022, estabelecendo o Plano Estadual de Redução da Letalidade decorrente de Intervenção Policial, somado às Resoluções SEPM nº. 3.272/2022 (eDOC 634) e SEPOL nº. 448/2022 (eDOC 635), as quais tratam de metas e indicadores, além de outros atos normativos.

O Grupo de Trabalho “Polícia Cidadã”, instituído em 21 de dezembro de 2022 pelo Conselho Nacional de Justiça, apresentou, após determinação deste Tribunal, relatório final ponderando que o Decreto nº. 48.272/2022, apesar de trazer pontos positivos, “endereço isoladamente políticas afetas à estrutura de Segurança Pública do Estado. (...). É importante, mas não suficiente” (eDOC 717, p. 116).

O Grupo de Trabalho apresenta, no documento, diversas propostas para incorporação no plano de redução da letalidade policial, as quais serviram de parâmetro para os debates travados junto ao Centro de Soluções Alternativas de Litígios e, posteriormente, junto ao Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) e ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) da Presidência do Supremo Tribunal Federal.

Destaco, em particular, o cotejo entre o Plano apresentado e as propostas do Relatório do Grupo de Trabalho do CNJ realizado pelo NUPEC (eDOC 848), trabalho sintetizado posteriormente em Nota Técnica (eDOC 1045), a qual registra:

5. Consideramos que o Estado do Rio de Janeiro apresentou relevante colaboração para assegurar o cumprimento das medidas estabelecidas pelo STF. Nas audiências técnicas, houve importantes avanços sobre: (i) o protocolo de segurança e prevenção de incidentes em unidades escolares; (ii) a capacitação de agentes de segurança para prestar atendimento hospitalar tático; (iii) o serviço de atendimento psicológico aos policiais envolvidos em mortes; (iv) o sistema de controle de armas e munições.

6. Por outro lado, ainda necessitam de maior análise e tratamento: (i) o estabelecimento de taxa de redução da letalidade policial; (ii) a determinação do conceito de excepcionalidade; (iii) a autonomia da perícia forense; (iv) o aperfeiçoamento dos indicadores para mensurar a letalidade; (v) a criação de comissão interinstitucional para o monitoramento de eventual decisão do Supremo Tribunal Federal.

Em 10 de maio de 2024, o Estado do Rio de Janeiro juntou aos autos a Resolução SESP nº. 16/2024 (eDOC 959), com o seguinte teor:

“Art. 1º - Fica estabelecido que a meta para a redução da letalidade decorrente da intervenção policial será fixada mediante a utilização de modelo ARIMA (1,0,0) com ajustes, o qual deve utilizar o total de roubos apurados em um passado recente para estimar a projeção da morte por intervenção de agente do estado (MIAE) em um futuro próximo.

Art. 2º - A definição da meta de redução de morte por intervenção de agente do estado dependerá da consolidação dos dados estatísticos oficiais, levando-se em consideração o valor total de roubos ocorridos no ano anterior e a utilização da fórmula/modelo apresentada em relatório técnico para se obter a projeção da MIAE para o ano corrente.

Art. 3º - O Modelo ARIMA com ajustes deverá ser aplicado para projeções ano a ano, utilizando do total de roubos efetivamente

ADPF 635 / RJ

contabilizados no ano anterior visando estabelecer a projeção da MIAE para o ano corrente.

Art. 4º - A projeção anual deverá ser convertida tendo por base a população aferida/estimada para o Estado no ano em análise, sendo a meta de redução/manutenção elaborada sob a taxa da MIAE por 100 mil (cem mil) habitantes.

Art. 5º - A meta para redução da letalidade decorrente da intervenção policial para o ano de 2024 com base no modelo proposto será de 20,5%. (...)”

A proposta, portanto, foi a de estabelecer uma meta de redução de 20,5% da letalidade policial para o ano de 2024 e que, nos anos subsequentes, a taxa seja reavaliada com base no total de crimes de roubo registrados no ano anterior. O embasamento para a proposta foi apresentado em nota técnica do Instituto de Segurança Pública (eDOC 969).

A proposição foi contestada pelo arguente e *amici curiae* (eDOC 998), os quais reiteraram pedido de fixação de meta de 70% de redução da letalidade policial para 2024, anexando notas técnicas do Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (GENI), da Universidade Federal Fluminense (eDOC 1000; eDOC 1089). Nesses documentos, destacam inexistir evidências empíricas que vinculem mortes por intervenção policial a ações relacionadas a ocorrências de roubo, entre outros motivos porque a ausência da geolocalização precisa do local dos eventos no território dos municípios, leva, em períodos agregados, a falsas correlações.

Por sua vez, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro apresentou proposta para que a meta de redução da letalidade policial observe “a média nacional de Mortes por Intervenção por Agentes do Estado e mantenha-se dentro desta média, devendo apresentar ao STF e ao MPRJ justificativa concreta caso a média local ultrapasse em mais de 10% (dez por cento) a média nacional” (eDOC 1022, p. 9; eDOC 1083, p.

84).

Em sua manifestação final, alega o Estado do Rio de Janeiro que a maior parte da letalidade policial não está associada a operações previamente planejadas, e sim à reação de agentes das forças de segurança em contextos de ocorrência de crimes, “como o número de roubos, estabelecendo-se, assim uma relação de causalidade preditiva – não causalidade direta – entre o volume de roubos (mero indicador de criminalidade) e a letalidade policial. Ou, em termos mais simples, uma maior criminalidade tende a resultar em um maior número encontros entre agentes da lei e criminosos que se utilizam se violência ou grave ameaça para prática de crimes” (eDOC 1091, p. 58).

Nesse contexto, o conjunto de atos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro atende, ainda que não plenamente, à determinação de apresentação de um plano de redução da letalidade policial, devendo ter sua homologação parcial.

Passo à análise de três sub-tópicos atinentes ao pedido de item “A”, tratando: (1) da meta de redução da letalidade policial e da priorização de indicadores de processo, e não de resultado; (2) da imperativa adoção do conceito de uso diferenciado da força e respeito a seus protocolos e (3) da assistência à saúde mental para os profissionais de segurança pública e de regulamentação da aferição da incidência de letalidade anormal na atuação funcional.

3.2.1. Da meta de redução da letalidade policial

Não cabe a esta Corte adentrar em debate técnico e acadêmico como aquele instaurado por ocasião da discussão quanto à meta de redução da letalidade policial e seus parâmetros metodológicos, tratando-se de componente ínsito à seara do planejamento e da execução da política pública.

Nada obstante, as evidências trazidas pelo primeiro ciclo de monitoramento posterior às medidas cautelares apontam para **a redução**

da letalidade em ações e operações policiais após a adoção de protocolos mínimos de comunicação e transparência, com a salvaguarda da possibilidade de planejamento e execução das ações por parte das forças policiais e possibilidade de controle *a posteriori*.

Embora se tenha indicado, anteriormente, que uma meta de redução da letalidade policial pudesse ser fixada por esta Corte, diante do debate e dos dados parece-me fundamental, mirando além do ano presente ou do próximo, estabelecer medidas de meio, e não de fim, que conduzam gradualmente aos resultados esperados, a serem monitorados por Comitê interinstitucional ao final proposta.

Em outros termos, a definição de uma meta para um ano específico não deve se tornar o objeto central de discussão, e sim o que deve ser feito para que os índices de letalidade policial sigam caindo.

Tendo em conta o intenso diálogo estabelecido em reuniões técnicas, audiências e manifestações nos autos, perde relevância a definição de uma meta estanque, ou que sirva somente para um determinado ano, até porque uma decisão de mérito pede a definição de parâmetros que possam ser definitivos, na medida do possível, subsistindo como parâmetro para o futuro.

Cito mais uma vez, nesse sentido, o Professor Rodríguez-Garavito:

“decisões dialógicas estabelecem metas amplas e caminhos claros de implementação por meio de prazos e relatórios de progresso, deixando as decisões substantivas e os resultados detalhados para os órgãos governamentais. Ordens dessa natureza não são apenas compatíveis com o princípio da separação de poderes, mas também podem reforçar a eficácia geral de uma determinada decisão” (RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. *Op.cit.*, 2011, p. 1676).

A partir de estudos de caso e da tipologia proposta por Mark Tushnet (“Weak courts, Strong rights: judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law”, 2008), Rodríguez-Garavito

propõe uma análise das diferentes estratégias de implementação de decisões estruturais com foco em três variáveis: conteúdo material (direitos em questão e sua violação), remédios (decisões e medidas tomadas) e mecanismos de monitoramento (RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. *Op.cit.*, 2011, p. 1691).

O **conteúdo material** refere-se à própria declaração de um estado de coisas inconstitucional em determinada matéria, o que resta vasta e exaustivamente assentado na presente Arguição. Quanto aos **remédios**, destaca-se que decisões dialógicas tendem a sublinhar procedimentos e objetivos amplos, deixando às instituições competentes, em respeito à separação de poderes, o dever de detalhar e implementar a respectiva política pública que necessita reparo. Acrescenta-se a dimensão dos mecanismos de **monitoramento**, defendendo a retenção da jurisdição, nessa fase, por parte do órgão judicial competente, e o envolvimento de vítimas, sociedade civil e outros participantes que possam ser relevantes. Retorno a este tema no último tópico do voto, o qual propõe a criação de um Comitê de Acompanhamento.

A combinação que vem se revelando mais efetiva e com maior impacto, na experiência internacional analisada, é de afirmações firmes quanto à violação de direitos (“strong rights”) acompanhadas de medidas que fixam objetivos gerais e procedimentos, mas reservam o espaço de implementação aos órgãos locais (“moderate remedies”), com mecanismos rigorosos e participativos de acompanhamento, garantida a possibilidade de decisões complementares em caso de descumprimento (“strong monitoring”) (RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. *Op.cit.*, 2011, p. 1692; CASIMIRO, M. *Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação*. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 197).

Experiências concretas de processos estruturais com decisões mais detalhadas e rigorosas, porém acompanhadas de mecanismos fracos de monitoramento, tiveram impacto inferior ao desejado.

Considero, nesse sentido, que a conclusão se alinha à fixação de obrigações relacionadas à transparência e compartilhamento de dados,

além da consolidação dos protocolos de atuação em andamento, cabendo ao Estado do Rio de Janeiro e ao Comitê de Acompanhamento acompanhar a evolução das taxas de letalidade policial e vitimização policial à luz da oitiva periódica das comunidades e dos indicadores de violência desproporcional sugeridos ao final deste voto.

A partir dos debates realizados, bem como atento ao qualificado diagnóstico recentemente publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Bueno, S. e Lima, R. S. (org.). *As opções político-institucionais que reforçam a continuidade do Estado de Coisas Inconstitucional na Segurança Pública do Rio de Janeiro: diagnóstico da Segurança Pública Fluminense pós ADPF 635*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024), **concentro-me, portanto, em “metas procedimentais” ou “indicadores de processo”, ou seja, na garantia de transparência e qualificação dos dados a serem objeto de acompanhamento e monitoramento, bem como em diversas medidas de regulação e controle presentificadas nos demais tópicos, deixando a aferição da “meta finalística” ou “indicadores de resultado”, relativos à redução da letalidade, nas palavras de VITORELLI (*Op.cit.*, 2024, p. 673), para a fase de monitoramento posterior à decisão.**

Por isso mesmo, munido de dados mais consistentes e com incremento do controle externo pelo Ministério Público do Estado e da sociedade civil, caberá ao Comitê de Acompanhamento monitorar a redução da letalidade até que se possa dizer compatível com os indicadores de violência desproporcional recomendados pela literatura nacional e internacional, e somente nesse momento considerar cessado o estado de coisas inconstitucional.

Fundamental ressaltar que a forma de registro e cômputo das mortes decorrentes de intervenção policial consiste no aspecto central do debate sobre *accountability* no tema da letalidade (Baker, V. *Deaths after police contact: constructing accountability in the 21st century*. London: Palgrave, 2016).

O indicador utilizado vem sendo o número de mortes decorrentes de

ADPF 635 / RJ

intervenção de agentes do Estado (MIAE), o qual tem a seguinte definição técnica, de acordo com a Portaria nº. 229, de 19 de dezembro de 2018, do Ministério da Segurança Pública (eDOC 1036, p. 56) e conforme informado por representantes do Ministério da Justiça e da Segurança Pública em audiência realizada em 18 de junho de 2024 (eDOC 1035):

“V - Morte por intervenção de agente do Estado: Morte por intervenção de agente de segurança pública, do sistema prisional ou de outros órgãos públicos no exercício da função policial, em serviço ou em razão dele, desde que a ação tenha sido praticada sob quaisquer das hipóteses de exclusão de ilicitude.”

O conceito de MIAE abarca, portanto, apenas casos em que há configuração de excludente de ilicitude, nos termos da lei penal. Com o mesmo conteúdo, outros entes federados utilizam o termo “morte decorrente de intervenção policial” ou MDIP, na linha da nomenclatura “*death due to legal interventions*” constante da Classificação Internacional de Crimes para Fins Estatísticos do Escritório das Nações Unidas para Crimes e Drogas – UNODC.

A categoria trata de situações de uso da força letal juridicamente justificadas, não compreendendo inteiramente o fenômeno da letalidade policial, visto que não computa condutas potencialmente ilícitas nem tampouco mortes decorrentes de tiroteios sem identificação do autor do disparo, as chamadas “balas perdidas”.

O Núcleo de Processos Estruturais e Complexos se posiciona, em seu parecer final (eDOC 1045, p. 26), da seguinte forma:

68. De acordo com o informado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, na audiência de 18.06.2024, a metodologia de coleta de dados adotada segue padrões internacionais. Há MIAE apenas em caso de excludente de ilicitude. Trata-se de uma avaliação da própria corporação. De fato, as estatísticas de MIAE impossibilitam captar parte relevante das mortes, sobretudo quando

há excessos ou vítimas sem identificação da autoria do disparo ou por disparo de terceiros.

69. Tendo em vista que não é razoável impor uma mudança na metodologia usada nacionalmente, que segue um padrão internacional, seria útil que os Requeridos passassem a divulgar as duas estatísticas para mensurar a amplitude do problema: MIAE e homicídios relacionados a ações e operações policiais. Deste modo, independentemente da existência de exclusão de ilicitude, haveria uma melhor percepção do fenômeno e se evitar eventuais problemas na coleta de dados.

Essa fora a posição expressa também pelo relatório final do Grupo de Trabalho “Polícia Cidadã”, do Conselho Nacional de Justiça:

“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 salvaguardar 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. (...) 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 Decorrente de Ação Policial (MDIP).” (eDOC 717, p. 41-42)

Rememoro que o tema foi abordado pela sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília, em seu vigésimo ponto resolutivo:

“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.”

O Estado do Rio de Janeiro informou, por meio do Instituto de Segurança Pública, que observa a mencionada Portaria do Ministério da Justiça e da Segurança Pública e que já vetou o emprego do termo “auto de resistência” (eDOC 840, p. 10).

Sem prejuízo da utilização do indicador previsto em ato normativo federal e a necessidade de uniformização de nomenclatura para adequação à formação de uma base nacional de dados no âmbito do Sistema Nacional de Estatística em Segurança Pública (SINESP), faz-se necessário trabalhar também com outro indicador, mais amplo, o qual deve ser adotado e publicizado em complemento àquele referente às mortes por intervenção policial em situação de exclusão de ilicitude.

Ressalte-se que a necessidade de um segundo indicador que contemple situações de uso excessivo ou abusivo da força legal ou ao menos sua inclusão na categoria “homicídio doloso” também é prevista pela Classificação Internacional de Crimes para Fins Estatísticos do Escritório das Nações Unidas para Crimes e Drogas – UNODC.

Na mesma linha se manifestou o Ministério Público do Estado do

Rio de Janeiro (eDOC 1083, p. 71-72), propondo a implementação de campo obrigatório nos registros de ocorrência de homicídios (dolosos ou culposos) que identifique se o fato foi praticado, em tese, por agente público no exercício de suas funções, bem como a criação de categoria específica nos registros de ocorrência e estatísticas de segurança pública de “civis vitimados em contexto de confronto armado” com a participação de forças de segurança, mas com autoria indeterminada do disparo.

Além disso, há outros dados que devem, necessariamente, ser desagregados e disponibilizados para fins de acompanhamento e monitoramento. Um dos traços mais característicos de falhas sistêmicas nas políticas públicas é a falta de dados consistentes (RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. *Op.cit.*, 2011, p. 1686).

Por exemplo, saber quantas mortes por intervenção policial foram produzidas por policiais civis ou militares é uma informação básica e de simples obtenção. Todavia, **constata-se que os únicos quatro Estados que não divulgam se a morte por intervenção policial decorreu de ação de policial civil ou militar – Bahia, Sergipe, Goiás e Rio de Janeiro – têm índices de letalidade policial dentre os mais elevados do país** (BUENO, S. e LIMA, R. S. org. *Op.cit*, 2024, p. 34).

Sua omissão deliberada viola os princípios constitucionais da publicidade e eficiência da administração pública (art. 37, caput, CRFB) e significa descumprimento da Sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília por parte do Estado brasileiro, como se lê do Ponto Resolutivo 15 e dos parágrafos 316 e 317:

Ponto Resolutivo 15: O Estado deverá publicar anualmente um relatório oficial com dados relativos às mortes ocasionadas durante operações da polícia em todos os estados do país. Esse relatório deverá também conter informação atualizada anualmente sobre as investigações realizadas a respeito de cada incidente que redunde na morte de um civil ou de um policial. (...)

316. A Corte considera importante a obrigatoriedade da divulgação de relatórios anuais com dados sobre o número de policiais e civis mortos durante operações e ações policiais. A Corte toma nota dos dados divulgados pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, que, inclusive, dispõe de informação sobre homicídios decorrentes de intervenção policial. Considera também a existência do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP), criado pela Lei No 12.681/2012, que tem como um de seus objetivos a disponibilização de estudos, estatísticas, indicadores e outras informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação de políticas públicas. No entanto, esse Sistema não divulga de maneira ampla e clara os dados de segurança pública no Brasil.

317. Considerando também que o Estado não se opõe à medida e, com efeito, sugere que essa medida estaria já contemplada no Plano Plurianual 2012-2015 e nas atribuições do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas, a Corte ordena ao Estado que publique anualmente um relatório oficial com os dados relativos às mortes ocorridas durante operações da polícia em todos os estados do país. Esse relatório deve também conter informação atualizada anualmente sobre as investigações realizadas a respeito de cada incidente que resulte na morte de um civil ou de um policial. A Corte supervisionará essa medida e poderá determinar medidas adicionais ou suplementares durante a supervisão do cumprimento desta Sentença, caso os objetivos da medida não sejam comprovados satisfatoriamente.

No documento *“Sumário Executivo: Caso Favela Nova Brasília (Cosme Genoveva e outros) vs. Brasil”* sobre o caso publicado em 2021, reconheceu o Conselho Nacional de Justiça:

A princípio, essa reparação é endereçada ao Poder Executivo estadual (que detém os dados primários) e ao Poder Executivo federal (que deve sistematizar as informações em um relatório anual

compilando dados nacionais de todos os demais Estados da Federação). Em relação ao ente federado estadual, nota-se que o Estado do Rio de Janeiro (ente federado) tem divulgado os dados sobre letalidade policial por meio do Instituto de Segurança Pública. **No entanto, não foi possível localizar informações acessíveis e claras sobre os dados estatísticos sobre andamento e conclusão das investigações de cada incidente que redunde na morte de um civil ou de um policial pelo Estado do Rio de Janeiro.**

Resta bastante nítido que o grau de organização e transparência dos dados sobre o tema apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro necessitam de maior qualidade. A completude das informações consiste em aspecto fundamental e de necessário conhecimento público, a fim de que possam ser objeto de análise e acompanhamento por parte do próprio Estado e da sociedade. De pouco adianta estabelecer uma meta sem os instrumentos necessários para seu efetivo monitoramento.

A análise minudente dos dados disponíveis evidencia, por exemplo, como há relevante concentração territorial da letalidade policial nas regiões da Baixada Fluminense, Capital e Grande Niterói, sendo que 56 dentre os 92 Municípios do Estado do Rio de Janeiro registram somente uma morte ou menos por ano em decorrência de intervenção policial. Analisando comparativamente as 39 Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) que compõem o território fluminense, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (BUENO, S. e LIMA, R. S. org. *Op.cit.*, 2024, p. 20-23) aponta que **18 AISP concentram 53,4% da população, mas registram 90,2% dos casos de letalidade policial e 100% dos casos de assassinatos de policiais** (Bueno, S. e Lima, R. S. org. *Op.cit.*, 2024, p. 23).

O monitoramento qualificado da redução da letalidade policial não prescinde do acompanhamento cotidiano de tais dinâmicas. Portanto, sem evidentemente identificar o agente envolvido, **é imperativa a publicização dos dados sobre a concentração de ocorrências com morte por corporação (se polícia civil ou militar); por unidade ou batalhão; se**

o agente envolvido estava ou não em serviço; se o fato ocorreu ou não no bojo de uma operação policial.

Da mesma forma, visando à compreensão e redução dos casos de vitimização policial, é fundamental informar **se o policial assassinado estava ou não em serviço quando foi vítima do crime.**

Todas essas informações devem ser constantemente disponibilizadas pelas forças policiais ao Instituto de Segurança Pública, órgão pertencente à própria estrutura do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, ao Ministério Público do Estado, na condição de órgão incumbido pela Constituição do exercício do controle externo da atividade policial e ao Comitê de Acompanhamento ao final proposto.

Destaco relevante trecho do estudo recentemente publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública sobre o Estado do Rio de Janeiro (BUENO, S. e LIMA, R. S. org. *Op.cit*, 2024, p. 36-37).

“Chama atenção que o órgão oficial e responsável pela produção de estatísticas criminais do Estado não possua informações em relação ao contexto no qual ocorreram as mortes, se em operações ou em patrulhamento ordinário, dependendo dos dados informados pelas Polícias ao Ministério Público. (...)”

A inviabilidade de obter esses dados de forma automatizada e atualizada e a impossibilidade de calcular quantas mortes são de responsabilidade da Polícia Militar e quantas são da Polícia Civil tornam a definição de uma meta de redução algo pouco factível de se monitorar, dado que torna impossível ao Judiciário, ao Ministério Público e à sociedade civil avaliar quem foi capaz de atingir a meta e quem não foi.”

O referido estudo aponta, ainda, como um bom exemplo a ser seguido, o Sistema Estadual de Coleta de Estatísticas Criminais do Estado de São Paulo (BUENO, S. e LIMA, R. S. org. *Op.cit*, 2024, p. 51-56), com

ADPF 635 / RJ

base na Lei Estadual 9.155/1995-SP e diversas Resoluções, com a contribuição do eminente Ministro Alexandre de Moraes, à época ocupando o cargo de Secretário de Segurança Pública, possibilitando a publicização automatizada dos dados desagregados e determinando a comunicação imediata ao Ministério Público das ocorrências.

Vale rememorar que a Lei 14.751/2023 – Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios – determina a divulgação pública de relatório com dados sobre letalidade e vitimização de policiais e civis:

Art. 29. (...)

§ 5º O comandante-geral deverá assegurar a divulgação pública de relatório anual sobre: (...)

III - letalidade e vitimização de policiais;

IV - letalidade e vitimização de civis; (...).

A “gestão da proteção e compartilhamento de seus bancos de dados e demais sistemas de informação” é, da mesma forma, diretriz prevista pelo art. 5º, VIII, da Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis (Lei 14.735/2023).

Em alinhamento aos dispositivos legais citados e aos princípios constitucionais da administração pública, de todo aplicáveis à gestão da segurança pública, considerando todo o contexto da presente Arguição e o desenvolvimento de ações e atos normativos ao longo dos últimos meses, a qualificação dos dados põe-se como pressuposto para um efetivo e contínuo monitoramento, devendo o Ministério da Justiça e da Segurança Pública, a seu turno, tomar as providências cabíveis junto ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP) para que sejam abertos os campos necessários para que todos os entes federados informem os dados desagregados sobre as mortes decorrentes

de intervenção policial.

Em conclusão, quanto ao pedido de item “A” e na condição de componente do plano de redução da letalidade policial, voto para determinar:

a) que o Estado do Rio de Janeiro promova as adequações normativas e administrativas necessárias quanto à mensuração e monitoramento da letalidade policial para que divulgue os dados relativos à letalidade policial com as seguintes especificações:

(i) Inclusão de novos indicadores que abarquem as situações de uso excessivo ou abusivo da força legal e de civis vitimados em contexto de confronto armado com a participação de forças de segurança, mas com autoria indeterminada do disparo;

(ii) Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de civil, especificando qual corporação (se polícia civil ou militar); qual unidade ou batalhão; se o agente envolvido estava em serviço; e se o fato ocorreu no contexto de operação policial;

(iii) Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de policial, especificando se a vítima estava em serviço.

b) Que o Ministério da Justiça e da Segurança Pública adote as providências cabíveis junto ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP) para que sejam abertos os campos necessários viabilizando a inserção, por parte de todos os entes federados, dos dados desagregados sobre as mortes decorrentes de intervenção policial.

3.2.2. Do uso diferenciado da força

A imposição da excepcionalidade como parâmetro para a realização de operações policiais no Estado do Rio de Janeiro se deu por meio de três medidas cautelares.

Em agosto de 2020, em duas sessões virtuais, o Pleno referendou medida incidental (eDOC 260) para o fim de reconhecer a

excepcionalidade da realização de operações policiais no contexto da emergência sanitária causada pelo coronavírus e deferir, em menor extensão, a medida cautelar pleiteada (eDOC 563) para, entre outras determinações, dispor que, no caso de realização de operações policiais em perímetros com escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, fossem observadas diversas diretrizes ali definidas.

Diante de dúvidas e debates nos autos, proferi decisão monocrática (eDOC 444) consignando que a definição de excepcionalidade deve ser a que consta dos Princípios Básicos das Nações Unidas sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Encarregados de Cumprir a Lei.

Posteriormente, em fevereiro de 2022, esta Corte julgou os embargos declaratórios e o tema restou assim ementado (eDOC 568):

3. Os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, aprovados pelas Nações Unidas, são os limites mínimos que devem ser empregados para a atuação das forças policiais, quer em contextos de pandemia, quer em qualquer outro contexto. Precedentes.

4. A interpretação constitucionalmente adequada do direito à vida somente autorizaria o uso de força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letais, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. 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. 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. (...)

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os

Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário realizada por videoconferência, sob a Presidência do Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, em acolher parcialmente os embargos de declaração para: (...) 2 – por maioria e nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro André Mendonça, 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 examinem 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. Assim, no que tange à aplicação dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, tal como aqui consta (itens “2” e “4”), cabe às forças de segurança examinar 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 (...)”

Vê-se, portanto, que não houve proibição da realização de operações policiais, mas um período de restrição mais rigorosa adstrito à pandemia de Covid-19 seguido pela adoção de protocolos de transparência e controle posterior, nos termos da lei. Os dados do próprio Estado do Rio de Janeiro e organizados pelo Ministério Público do Estado (eDOC 1022)

demonstram grande número de operações policiais nos últimos anos.

Cabe esclarecer, nada obstante, **que a excepcionalidade**, seja no uso da força letal em ações pontuais, seja na decisão pela realização de incursão de forças de segurança em comunidades multihabitadas, com alto risco de confronto armado, **não é um parâmetro circunstancial, mas atributo ínsito à decisão pela adoção deste, e não de outros, padrões de policiamento e políticas de segurança pública.**

A atividade policial implica, como se sabe, na possível necessidade de uso de força letal, o que é admitido pelo ordenamento jurídico pátrio dentro dos limites legais e constitucionais, ou seja, quando configurada situação de agressão atual ou iminente à vida do próprio agente policial ou de terceiro.

Adiro desde logo à posição majoritária por ocasião do julgamento dos embargos declaratórios, proposta pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes, porquanto a análise acerca do nível adequado de uso da força ou da necessidade de incursão armada em comunidades multihabitadas cabe às próprias forças de segurança. Qualquer controle externo, nos termos da Constituição e da legislação, poderá ser feito segundo os parâmetros legais e aqueles constantes de tratados e documentos internacionais reconhecidos pelo Estado brasileiro.

Nesse sentido o posicionamento do Grupo de Trabalho “Polícia Cidadã”, do CNJ, ressaltando que o conceito de excepcionalidade “é anterior à própria decisão do STF”, figurando como “condição de possibilidade de realização de tais ações” (eDOC 717, p. 47).

Excepcionalidade equivale, nesse contexto, à implementação efetiva dos protocolos de uso progressivo, ou diferenciado, da força, previstos na legislação nacional e produto de amplo e consistente debate no mundo, aplicáveis tanto a ações pontuais como a operações policiais organizadas.

Notem que a adoção dos protocolos fundados no uso progressivo ou diferenciado da força foi aprovada pelo Congresso Nacional e consta das Leis Orgânicas das Polícias Civis e Militares do Brasil.

ADPF 635 / RJ

São princípios institucionais básicos a serem observados pela polícia civil, nessa esteira, entre outros, o uso diferenciado da força, conforme o art. 4º, X, da Lei 14.735/2023 (Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis):

Art. 4º São princípios institucionais básicos a serem observados pela polícia civil, além de outros previstos em legislação ou regulamentos: (...)

X - uso diferenciado da força para preservação da vida, redução do sofrimento e redução de danos; (...)

Também a Lei 14.751/2023 (Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios) prevê:

Art. 3º São princípios básicos a serem observados pelas polícias militares e pelos corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além de outros previstos na legislação e em regulamentos, no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais: (...)

III - proteção, promoção e respeito aos direitos humanos, inclusive os decorrentes de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil; (...)

Art. 4º São diretrizes a serem observadas pelas polícias militares e pelos corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além de outras previstas na legislação e em regulamentos, no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais: (...)

XIV - uso racional da força e uso progressivo dos meios; (...)

Anteriormente, o Governo Federal editara a Portaria Interministerial 4.226/2010, do Ministério da Justiça e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, com diretrizes sobre o uso da força pelos

ADPF 635 / RJ

agentes da segurança pública.

A Lei 13.060/2014, em momento posterior, disciplinou o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública em todo o território nacional, dispondo:

Art. 2º Os órgãos de segurança pública deverão priorizar a utilização dos instrumentos de menor potencial ofensivo, desde que o seu uso não coloque em risco a integridade física ou psíquica dos policiais, e deverão obedecer aos seguintes princípios:

I - legalidade;

II - necessidade;

III - razoabilidade e proporcionalidade.

Parágrafo único. Não é legítimo o uso de arma de fogo:

I - contra pessoa em fuga que esteja desarmada ou que não represente risco imediato de morte ou de lesão aos agentes de segurança pública ou a terceiros; e

II - contra veículo que desrespeite bloqueio policial em via pública, exceto quando o ato represente risco de morte ou lesão aos agentes de segurança pública ou a terceiros.

A lei acima citada foi declarada constitucional por esta Corte no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.243, em 2019, com a seguinte ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI FEDERAL 13.060/2014. NORMA QUE DISCIPLINA O USO DOS INSTRUMENTOS DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO PELOS AGENTES DE SEGURANÇA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À AUTONOMIA ESTADUAL, À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO OU À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. ACÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Lei federal que disciplina o uso dos

instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública e que visa proteger o direito à vida não ofende a autonomia estadual. **2. A proporcionalidade no uso da força por parte dos agentes de segurança decorre diretamente do texto constitucional e dos tratados de direitos humanos que a República Federal do Brasil aderiu. 3. Nenhuma pessoa pode ser arbitrariamente privada de sua vida. A arbitrariedade é aferida de forma objetiva, por meio de padrões mínimos de razoabilidade e proporcionalidade, como os estabelecidos pelos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados em 7 de setembro de 1990, por ocasião do Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes.** 4. A Lei Federal 13.060/2014 dá respaldo aos Princípios Básicos, adotando critérios mínimos de razoabilidade e objetividade, e, como tal, nada mais faz do que concretizar o direito à vida. 5. Ação direta julgada improcedente.

A mesma lei foi regulamentada recentemente pelo Decreto 12.341, de 23 de dezembro de 2024, sendo importante destacar os seguintes dispositivos:

Art. 2º (...)

Parágrafo único. O uso da força em segurança pública deverá observar as seguintes diretrizes gerais:

I - o uso da força e de instrumentos de menor potencial ofensivo somente poderá ocorrer para a consecução de um objetivo legal e nos estritos limites da lei;

II - as operações e as ações de aplicação da lei devem ser planejadas e executadas mediante a adoção de todas as medidas necessárias para prevenir ou minimizar o uso da força e para mitigar a gravidade de qualquer dano direto ou indireto que possa ser causado a quaisquer pessoas;

III - um recurso de força somente poderá ser empregado quando outros recursos de menor intensidade não forem suficientes para atingir os objetivos legais pretendidos;

IV - o nível da força utilizado deve ser compatível com a gravidade da ameaça apresentada pela conduta das pessoas envolvidas e os objetivos legítimos da ação do profissional de segurança pública;

V - a força deve ser empregada com bom senso, prudência e equilíbrio, de acordo com as circunstâncias do caso concreto, com vistas a atingir um objetivo legítimo da aplicação da lei;

VI - os órgãos e os profissionais de segurança pública devem assumir a responsabilidade pelo uso inadequado da força, após a conclusão de processo de investigação, respeitado o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório; e

VII - os profissionais de segurança pública devem atuar de forma não discriminatória, sem preconceitos de raça, etnia, cor, gênero, orientação sexual, idioma, religião, nacionalidade, origem social, deficiência, situação econômica, opinião política ou de outra natureza.

Em seguida, o decreto define o uso diferenciado da força como “a seleção apropriada do nível a ser empregado, em resposta a uma ameaça real ou potencial, com vistas a minimizar o uso de meios que possam causar ofensas, ferimentos ou mortes” (art. 3º).

A Lei 13.060/2014 e seu regulamento estabelecem, portanto, diretrizes dentro do que prevê o pacto federativo constitucional para a segurança pública e a Lei 13.675/2018, a qual instituiu o Sistema Único de Segurança Pública e previu, em seu artigo 3º, que “compete à União estabelecer a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer suas respectivas políticas, observadas as diretrizes da política nacional”.

A origem do conceito de uso diferenciado da força remonta, de forma mais direta, ao “Código de Conduta para Funcionários Encarregados da Aplicação da Lei”, oriundo da Resolução 34/169, de 1979, da Assembleia Geral das Nações Unidas, e aos “Princípios Básicos

de Uso da Força e Armas de Fogo”, aprovados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Infratores, em 1990, sendo ambos caracterizados pelos princípios da necessidade e proporcionalidade (SILVA, G. D. M. da. *Uso diferenciado da força: a forma jurídica do controle*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2024, p. 39-48).

Como se vê, os parâmetros e princípios gerais que amparam a legislação pátria e fundamentaram decisões anteriores nesta Arguição estão alinhados aos documentos que são referência internacional na matéria.

De início, repiso a aplicabilidade dos itens 5, 9 e 10 dos **Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei:**

5: Sempre que o uso legítimo da força e de armas de fogo for inevitável, os responsáveis pela aplicação da lei deverão:

(a) Exercer moderação no uso de tais recursos e agir na proporção da gravidade da infração e do objetivo legítimo a ser alcançado;

(b) Minimizar danos e ferimentos, e respeitar e preservar a vida humana;

(c) Assegurar que qualquer indivíduo ferido ou afetado receba assistência e cuidados médicos o mais rápido possível;

(d) Garantir que os familiares ou amigos íntimos da pessoa ferida ou afetada sejam notificados o mais depressa possível. (...)

9. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei não devem fazer uso de armas de fogo contra pessoas, salvo em caso de legítima defesa, defesa de terceiros contra perigo iminente de morte ou lesão grave, para prevenir um crime particularmente grave que ameace vidas humanas, para proceder à detenção de pessoa que represente essa ameaça e que resista à autoridade, ou impedir a sua fuga, e somente quando medidas menos extremas se mostrem insuficientes para alcançarem aqueles objectivos. Em qualquer caso, só devem recorrer intencionalmente à utilização letal de armas de fogo quando

isso seja estritamente indispensável para proteger vidas humanas.

10. Nas circunstâncias referidas no princípio 9, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem identificar-se como tal e fazer uma advertência clara da sua intenção de utilizarem armas de fogo, deixando um prazo suficiente para que o aviso possa ser respeitado, excepto se esse modo de proceder colocar indevidamente em risco a segurança daqueles responsáveis, implicar um perigo de morte ou lesão grave para outras pessoas ou se se mostrar manifestamente inadequado ou inútil, tendo em conta as circunstâncias do caso.

Devem ser ainda mais rígidas as condições para o emprego de força letal. Como estabelece o Princípio 9, o uso intencional letal de arma de fogo só pode ser feito quando estritamente indispensável para proteger a vida do agente ou de terceiros.

Tais princípios estão em linha com que o dispõe o artigo 6º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, quando assegura a todos o direito de não ser arbitrariamente privado de sua vida. No Comentário Geral 36 ao PIDCP, o Comitê de Direitos Humanos explicita o alcance dessa disposição (CCPR/C/GC/36, parágrafos 12 e 13):

A privação da vida é, como regra, arbitrária se for inconsistente com o direito internacional ou o direito interno. A privação da vida pode, no entanto, ser autorizada pelo direito interno e ainda assim ser arbitrária. A noção de arbitriedade não deve ser equiparada totalmente a contrária ao direito, mas deve ser interpretada de forma mais ampla para incluir elementos como inadequação, injustiça, falta de previsibilidade, devido processo legal, assim como elementos de razoabilidade, necessidade e proporcionalidade. Para que não seja qualificada como arbitrária nos termos do artigo 6, a aplicação de força letal por um particular agindo em legítima defesa, ou por outra pessoa que venha em sua defesa, precisa ser estritamente necessária em vista da ameaça concretamente feita pelo agressor; ela deve ser a última medida a ser tomada depois de terem sido exauridos os demais meios; a quantidade de força aplicada não pode exceder a quantidade necessária para responder estritamente à ameaça; a força

deve ser cuidadosamente dirigida apenas ao ofensor; e ameaça precisa envolver a ameaça de morte iminente ou dano sério. O uso de força potencialmente letal pelas polícias é uma medida extrema, que só poderão utilizá-la quando estritamente necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério decorrente de uma ameaça iminente. Ela não pode ser usada, por exemplo, para prevenir a fuga de um suspeito ou mesmo de uma pessoa que tenha sido condenada se não estiverem opondo uma ameaça séria e iminente à vida e à integridade corporal de outras pessoas. **Tirar intencionalmente a vida de alguém por qualquer meio é permissível somente se estritamente necessário para proteger a vida de uma ameaça iminente.**

Espera-se que os Estados-partes tomem todas as medidas necessárias para prevenir a privação arbitrária da vida pelos funcionários encarregados da aplicação da lei, inclusive os soldados que forem desempenhar tarefas de manutenção da lei. Essas medidas incluem legislação apropriada controlando o uso da força letal pelos funcionários, procedimentos destinados a assegurar que as ações de polícias seja adequadamente planejadas de modo consistente a fim de minimizar o risco à vida humana, notificações aos supervisores obrigatórias, revisão e investigação de incidentes letais e de outros que ameacem a vida, e o suprimento aos funcionários encarregados do controle de aglomerações com meios menos letais e equipamento adequado de modo a evitar que precisem recorrer a meios letais. **Em particular, todas as operações policiais devem obedecer aos padrões internacionais, inclusive o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei e os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei. Além disso, os oficiais devem ser treinados de forma apropriada para que esses parâmetros sejam apreendidos, a fim de assegurar, em todas as circunstâncias, o respeito integral ao direito à vida.**

Assiste razão ao arguente, portanto, quando insiste na restrição da admissão do uso da força letal exclusivamente aos casos de necessidade de proteção frente a perigo imediato e concreto **ao direito à vida.**

Trata-se da interpretação prevalente quando julgados os embargos declaratórios e aquela efetivamente alinhada à posição das Nações Unidas e ao direito internacional dos direitos humanos, sem prejuízo da possibilidade de análise da complexidade de cada caso concreto a partir da dogmática penal, em especial pela via do tema do excesso de legítima defesa (artigo 25, Código Penal).

A interpretação constitucionalmente adequada do direito à vida, portanto, somente autoriza o uso de força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letais, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente; feita a ressalva de que a análise do meio de reação adequado deve ser feita pelas próprias forças de segurança.

Como consta do acórdão desta Corte na ADI 5.243, acima transcrito, a proporcionalidade no uso da força por parte dos agentes de segurança decorre diretamente do texto constitucional e dos tratados de direitos humanos que a República Federal do Brasil aderiu.

É o caso, assim, de confirmar a medida cautelar proferida, reforçando o dever da administração pública em organizar a política de segurança com respeito aos parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade no uso da força. Tal dever tem respaldo constitucional e legal, em nenhum aspecto se tratando de ativismo judicial.

Não há oposição entre tal diretriz e a consecução da própria política de segurança pública. O Comitê de Direitos Humanos também afirma que o Estado é obrigado a tomar medidas preventivas para proteger os indivíduos contra ameaças como a de ser assassinado por criminosos, por grupos criminosos ou ainda por milícias. Além disso, ainda de acordo com o Comitê, o Estado é obrigado a desfazer, prender e desarmar as milícias e os grupos de extermínio que são responsáveis pelas violações do direito à vida (CCPR/C/GC/36, par. 21).

A questão é fazer tudo isso sem recorrer a procedimentos que lesam direitos de centenas de milhares de pessoas inocentes, sem atingir

crianças e adolescentes, sem violar o direito à vida com execuções arbitrárias: **o desafio, em suma, é combater o crime sem cometer crimes**, problemática cuja superação é fundamental para que possamos crer viver em uma sociedade democrática e civilizada.

Cumpra perquirir, portanto, quais mecanismos contribuem para que as forças de segurança atuem dentro de tais limites.

O princípio da prestação de contas (*accountability*), em linha com o **Protocolo de Minnesota sobre a Investigação de Mortes Potencialmente Ilegais** (2016), exigirá, nesse ponto, o respeito a tais deveres de cuidado, o que não impede, em qualquer sentido, a realização do trabalho policial. Trata-se de parâmetros para que os órgãos competentes possam verificar, *a posteriori*, eventual ocorrência de abusos, e para que tal tomada de consciência conduza a uma reorganização e reorientação da atuação para o médio e longo prazo.

Em conclusão, voto para determinar, de forma definitiva, que o Estado do Rio de Janeiro observe, no contexto de ações policiais ou de operações policiais, a Lei 13.060, de 2014, e seu regulamento, quanto ao uso diferenciado da força, bem como os **“Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei”** (PBUFAF), adotado pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, de 1990, e o **“Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei”**, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas de 17 de dezembro de 1979, especialmente no emprego de força letal e na fiscalização de sua legalidade, para aferição da necessidade e da proporcionalidade das medidas adotadas, a serem avaliadas, em cada situação concreta, pelas próprias forças de segurança, cabendo aos órgãos de controle e ao Poder Judiciário avaliar as justificativas apresentadas, quando necessário.

3.2.3. Assistência à saúde mental para os profissionais de segurança pública e regulamentação da aferição da incidência de

letalidade anormal na atuação funcional

Passo ao terceiro sub-tópico desta seção, referente especificamente aos subitens (iv), (v) e (vi) do pedido de item “A”, abaixo novamente transcritos:

Tal plano deverá contemplar obrigatoriamente, no mínimo, (...) (iv) medidas voltadas a melhorar as condições de trabalho dos agentes de segurança; (v) providências destinadas a resolver o problema da ausência ou insuficiência de acompanhamento psicológico dos policiais; e (vi) previsão de afastamento temporário, das funções de policiamento ostensivo, dos agentes envolvidos em mortes nas operações policiais.

A literatura sobre processos estruturais aponta que, em muitos casos, pela natureza policêntrica do litígio, os efeitos dos debates e da propositura da ação revertem em benefícios diretos para os próprios entes que participam como “réus” (CASIMIRO, M. *Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação*. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 36).

O percurso desta ADPF trouxe avanços normativos importantes na seara da atenção à saúde mental dos profissionais de segurança pública do Rio de Janeiro, em especial por meio dos debates que se travaram a partir do parecer do Grupo de Trabalho “Polícia Cidadã”, do Conselho Nacional de Justiça, sobre a melhor política de atendimento psicológico aos policiais.

Os dois tópicos abaixo tratam, respectivamente, das providências relativas ao acompanhamento psicológico de policiais envolvidos em incidentes críticos e da previsão de afastamento temporário, das funções de policiamento ostensivo, dos agentes envolvidos em mortes nas operações policiais.

3.2.3.1. Acompanhamento psicológico de policiais envolvidos em incidentes críticos

Consoante síntese do NUPEC, antes da ADPF a Polícia Militar do Rio de Janeiro possuía apenas atendimento não obrigatório aos policiais, enquanto a Polícia Civil informou que o atendimento era realizado de forma privada por meio dos planos de saúde (eDOC 1045, p. 10).

Para os casos de envolvimento em ações das quais decorrem morte, prevê a Lei Estadual 8.928/2020-RJ a possibilidade de avaliação pelo setor de psicologia, nesses termos:

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.

I – o acompanhamento bem como a capacitação serão realizados com pelo menos 100% de carga horária de expediente no curso do afastamento do agente dos serviços externos;

II – para o acompanhamento psicológico e a capacitação em Direitos Humanos e Aperfeiçoamento Profissional serão reservados o montante de 100% da carga horária disponível para este fim para cada modalidade de atendimento;

III – o Comando ou Chefia poderá, sempre que motivado por avaliação psicológica e técnica profissional, manter o agente no regime de capacitação por mais um período, sem prejuízo das medidas cabíveis.

Parágrafo único. O afastamento de que trata o inciso I deste artigo não caracteriza medida de natureza disciplinar e nem acarretará redução remuneratória. Estas, onde couberem, serão objeto de processo pelas respectivas Corregedorias e órgãos legalmente competentes.

ADPF 635 / RJ

Já no contexto da presente Arguição, foi editada a Resolução SESP nº. 13/2024 (eDOC 960), de 6 de maio de 2024, a qual “dispõe sobre a organização e diretrizes para a gestão de serviços de atendimento psicológico em âmbito da Polícia Civil e da Polícia Militar” e cria o Serviço de Atendimento Psicossocial, definido como “unidade responsável pela promoção de ações de acompanhamento psicossocial individual e/ ou coletivo dos profissionais em atividade, bem como pela identificação, alívio e prevenção de riscos psicossociais existentes no ambiente de trabalho que possam causar danos à saúde socioemocional dos agentes de segurança pública” (art. 2º, III).

Destaco o teor do art. 6º da Resolução, o qual trata das situações de envolvimento em “incidente crítico”, ou seja, “ocorrência na qual tenha havido falecimento de civis e/ou falecimento ou ferimento de policial civil ou militar” (art. 2º, II):

Art. 6º- A participação do policial em situação classificada como incidente crítico poderá suscitar, de forma excepcional, o atendimento compulsório no SAPS [Serviço de Atendimento Psicossocial].

§1º - O procedimento disposto no caput deste artigo ocorrerá de forma interdisciplinar, iniciando-se, preferencialmente, no prazo de 72 (setenta e duas) horas contados do incidente crítico, com o efetivo atendimento do policial pelo SAPSI em até 7 (sete) dias corridos, e deverá ser realizado preferencialmente no horário de serviço dos policiais.

§2º - A partir do atendimento de que trata o parágrafo anterior, o SAPS poderá indicar:

I - início de tratamento psicológico individual ou em grupo, caso necessário;

II - encaminhamento para o serviço de psiquiatria, caso necessário, de acordo com o resultado da avaliação realizada;

III - o retorno imediato do policial às suas atividades.

ADPF 635 / RJ

§3º - Os servidores policiais envolvidos em incidentes críticos passarão por reavaliação, dentro do período máximo de 3 (três) meses, incluindo-se aqueles que não permanecerem em atendimento, tendo em vista o potencial desenvolvimento tardio do Transtorno de Estresse Pós-Traumático (TEPT).

Permaneceu a dúvida, porém, quanto à efetiva obrigatoriedade do atendimento psicológico, diante da redação dúbia do art. 6º da referida Resolução na expressão “poderá suscitar, de forma excepcional”, referente ao atendimento compulsório.

O próprio Estado do Rio de Janeiro reconheceu, em 27 de junho de 2024, que “sua redação merece aperfeiçoamento, para que fique mais clara, e terão início medidas em tal sentido” (eDOC 1041, p. 3)

Tanto a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (eDOC 1103, p. 29) como o Ministério Público do Estado (eDOC 1083, p. 19) se posicionaram pela obrigatoriedade da avaliação psicológica e multidisciplinar no caso de “incidente crítico”.

A saúde mental dos agentes policiais é tema central de direitos humanos e compõe o núcleo de qualquer plano consistente que vise à redução da letalidade, sendo indissociável a dimensão da vitimização policial e das elevadas taxas de suicídio.

Concorda o arguente, nesse sentido, que “a saúde mental dos agentes de segurança é uma questão urgente. Segundo dados de 2023 do Ministério da Justiça, 192 profissionais de segurança pública sofreram mortes violentas – 51 deles só no Rio de Janeiro, mais de 25% do total – e 133 agentes cometeram suicídio” (eDOC 998, p. 19).

Destaco o seguinte trecho de manifestação do Ministério Público do Rio de Janeiro:

“A saúde mental dos policiais fluminenses é motivo de grande preocupação do Ministério Público. O 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), indica, em âmbito nacional, um aumento de 26,2% (vinte e seis virgular dois por cento) no número de suicídios de

policiais no ano de 2023, comparado ao ano imediatamente anterior. No Rio de Janeiro, em particular, esse índice teve um acréscimo ainda maior, de 116,7% (cento e dezesseis vírgula sete por cento). E mais, segundo o mesmo estudo, no ano de 2023, o Rio de Janeiro teve mais policiais vitimados por suicídio do que em confrontos armados em serviço” (eDOC 1083, p. 17)

Há notícia de que o Rio de Janeiro lançou um programa contra a alta de suicídios de policiais em 2023, em parceria com o Ministério Público do Trabalho, diante do aumento do número de casos (eDOC 717, p. 25), o que é de todo recomendável e elogiável.

Extrai-se de tal contexto que a Resolução SESP 13/2024, embora consista em avanço importante e significativo, não contempla integralmente a necessidade de uma efetiva política pública de assistência à saúde mental dos profissionais de segurança pública, devendo constar a obrigatoriedade da avaliação psicossocial quando houver envolvimento direto do agente em incidente crítico.

Aporta aos autos a proposição do Ministério Público do Rio de Janeiro para que o Estado crie um programa de assistência à saúde mental aos profissionais de segurança pública, na condição de componente da reavaliação periódica prevista no art. 185, parágrafo único, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, nesses termos:

“propõe o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que, para além das hipóteses de avaliação multidisciplinar previstas na Resolução SESP nº 13/2024, o Estado do Rio de Janeiro, no prazo de 180 (cento e oitenta), crie um amplo programa de saúde mental aos profissionais de segurança pública, na esteira do que dispõe o art. 185, parágrafo único, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Tal programa deve envolver, além da avaliação compulsória de profissionais envolvidos em eventos críticos, a promoção da saúde mental, valor inegociável de suas forças de segurança, priorizando o tema na formação de novos agentes e cursos de aperfeiçoamento dos

profissionais ao longo da carreira, além de estabelecimento de rotinas de avaliação periódica de seus agentes de segurança, com indicadores de priorização de reavaliação periódica daqueles em atuação em áreas com maior concentração de crimes violentos e vitimização de policiais, sem prejuízo das boas práticas já existentes” (eDOC 1083, p. 20)

Assim dispõe o art. 185, parágrafo único, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

Art. 185 (...).

Parágrafo único - Os integrantes dos serviços policiais serão reavaliados periodicamente, aferindo-se suas condições físicas e mentais para o exercício do cargo, na forma da lei.

Em conclusão, reconhecendo os avanços, considero imprescindível recomendar a regulamentação do disposto no artigo 185, parágrafo único, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, por meio da elaboração de um programa de assistência à saúde mental aos profissionais de segurança pública que inclua a obrigatoriedade da avaliação psicossocial em caso de participação em incidente crítico.

3.2.3.2. Previsão de afastamento temporário, das funções de policiamento ostensivo, de agentes envolvidos em mortes nas operações policiais

A proposta de previsão de afastamento preventivo de agentes envolvidos em incidentes críticos, conforme sub-item (vi) do pedido de item “A”, restou sem consenso, como se pode ver da ata da última audiência realizada em 18 de junho de 2024 (eDOC 1035). O arguente requer, na condição de tópico do Plano de redução da letalidade, a “previsão de afastamento temporário, das funções de policiamento ostensivo, dos agentes envolvidos em mortes nas operações policiais”

ADPF 635 / RJ

(eDOC 1081, p. 66).

Sustenta que a decisão da Corte Interamericana dos Direitos Humanos, no Caso Honorato v. Brasil, em sentença de 27 de novembro de 2023, determinou, no ponto resolutivo nº. 15:

15. O Estado adotará as medidas necessárias para contar com um quadro normativo que permita que todo agente policial envolvido em uma morte resultante de uma ação policial seja afastado temporariamente de sua função ostensiva até que se determine a conveniência e pertinência de sua reincorporação por parte da corregedoria, de acordo com o estabelecido no parágrafo 186 desta Sentença.

Especificamente quanto à previsão de atendimento e afastamento preventivo do agente, assim dispôs a Resolução SESP nº. 13/2024 (eDOC 960) em seu artigo 7º, em complemento ao artigo 6º, acima transcrito:

Art. 7º. O SAPS deverá avaliar as condições psicoemocionais do policial envolvido em situações que impliquem risco à sua integridade física e psíquica e adotar medidas visando a preservação ou o restabelecimento do correspondente equilíbrio, promovendo o adequado retorno do servidor às suas atividades profissionais.

§1º Os profissionais de saúde e/ou as equipes multiprofissionais de atenção psicossocial poderão sugerir o afastamento preventivo do servidor, a suspensão do porte de arma, a retirada imediata da arma em posse do servidor, avaliação oficial em saúde e/ou outras medidas necessárias para a promoção de saúde e para a manutenção da integridade física e mental do servidor e/ou de terceiros.

§2º Caso julguem pertinente, os profissionais de saúde e/ou as equipes multiprofissionais de atenção psicossocial poderão emitir relatório técnico fundamentado, destinado à chefia imediata do servidor, com sugestão de medidas que se façam necessárias para a preservação da saúde do servidor e de sua qualidade de vida no trabalho.

Como se vê, tanto a legislação estadual como a resolução preveem a “possibilidade de sugestão” do afastamento preventivo do servidor por parte dos profissionais de saúde e/ou equipes multiprofissionais de atenção psicossocial.

Em resposta, o Estado do Rio de Janeiro alega ser impossível a previsão de afastamento devido à insuficiência de policiais e defende a manutenção da norma na forma da resolução acima transcrita, sustentando que “compete ao profissional com formação em psicologia avaliar a condição psíquica dos policiais envolvidos em incidentes com morte, avaliação essa que, obrigatória, será, de ordinário, realizada após o período de repouso do policial, observada sua escala de serviço, exceto em situações excepcionais, que recomendem a avaliação psicológica em prazo menor” (eDOC 1901, p. 23) e que a medida determinada pela Corte Interamericana teria natureza disciplinar.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro reconhece a Resolução SESP nº. 13/2024 como avanço significativo sobre o tema, sobretudo diante da criação de um Serviço de Atendimento Psicossocial com atendimento compulsório em caso de incidentes críticos. O órgão discorda do pleito como formulado pelo arguente e apresenta a possibilidade de uma solução intermédia:

“conforme sustentado pelo MPRJ na última audiência perante o NUSOL, requer o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que o Estado do Rio de Janeiro, pela sua Secretaria de Segurança Pública, desenvolva e apresente no prazo de 180 (cento e oitenta) dias parâmetros de identificação de incidência de letalidade anormal na atuação funcional de agentes de segurança pública, com modulações por tipo de policiamento exercido e área de atuação, indicando, ainda, as medidas de capacitação e apuração que serão adotadas quando identificados policiais que apresentem recorrência anormal de participação em ocorrências com letalidade que deverão incluir, mas não se limitar, ao afastamento de tais policiais das atividades de policiamento ostensivo enquanto perdurarem as atividades de capacitação e revisão de sua participação em ocorrências com

resultado morte.” (eDOc 1083, p. 23)

O arguente endossou a proposição em petição posterior (eDOC 1107, p. 21-22), caso o pedido principal não seja acolhido, assim como a Defensoria Pública estadual (eDOC 1103).

O Estado se mostrou contrário também a essa proposta, alegando que, “considerando que tais unidades de elite apresentam um quadro reduzido de integrantes, ao cabo de pouco tempo o desfalque em tais grupos de operações especiais restringiria ou inviabilizaria suas atividades, em prejuízo de toda a população fluminense” (eDOC 1091, p. 24).

Nos autos, nota técnica do Grupo de Estudos Novos Illegalismos, da Universidade Federal Fluminense, aportando dados coletados pela Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, aponta o seguinte:

Entre os anos de 2010 e 2015, houve, no estado do Rio de Janeiro, 3.442 mortes por intervenção de agente do Estado (MIAE) registradas em 1.193 Registros de Ocorrência (ROs), em que foram atribuídas 2.128 autorias a 1.417 policiais autores dessas mortes. Note-se que parte das ocorrências envolve mais de uma vítima e/ou mais de um policial autor do fato. Esses 1.417 policiais autores de todas as MIAE registradas nos seis anos considerados constituem 2,76% do somatório do efetivo das polícias civil e militar se considerado o efetivo de 8.000 para a Polícia Civil e 44.000 para a Polícia Militar. A grande maioria (73,8% e 1.046 em números absolutos) desses policiais autores de MIAE comparecem como autores em apenas uma ocorrência. **É espantoso, contudo, notar que os demais 371 policiais registrados como autores em mais de uma ocorrência de MIAE constituem apenas 0,71% do efetivo das corporações, mas foram responsáveis por 50,8% do volume total de autorias de MIAE registradas.** (eDOC 1089, p. 19)

Os dados acima citados indicam a concentração da letalidade policial tanto do ponto de vista funcional como territorial, no Estado do Rio de Janeiro. Em um panorama mais amplo, observa o estudo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Bueno, S. e Lima, R. S. org. *Op.cit.*, 2024, p. 60):

“Artigo publicado na *Police Chief Magazine* do *International Association of Chiefs of Police* (IACP) mostrou que um conjunto de pesquisas tem indicado que aproximadamente 10% dos policiais são responsáveis por 90% dos problemas e denúncias nas corporações (HUGHES, F. e ANDRE, Lisa. “Problem Officer Variables and Early-Warning Systems”). Já um relatório produzido pelo IACP junto ao Departamento de Polícia de Los Angeles observou que 44 “policiais problemáticos” eram responsáveis por elevadas taxas de reclamações de civis. (...). No Brasil, as poucas pesquisas disponíveis apontam para o mesmo fenômeno, indicando que um pequeno número de policiais normalmente está envolvido em elevados percentuais de desvios e homicídios”.

Por um lado, tal constatação reforça a relevância de se dispor de dados completos e de qualidade, bem como aponta uma direção consistente para o aprofundamento do Plano de redução da letalidade policial por parte do Estado do Rio de Janeiro e entes participantes.

Por outro, a localização do problema com tais feições demanda providências correspondentes à relevância do que se vem a constatar. Não se trata de medida de suspensão das funções equivalente a medida cautelar sujeita à reserva de jurisdição, nem tampouco de medida disciplinar. Trata-se de afastamento preventivo e temporário, sem necessariamente consequências disciplinares, a serem eventualmente apuradas em sede própria, se adequado.

O fato de a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos tratar de caso envolvendo o Estado de São Paulo não desautoriza sua incidência como fundamento e precedente relevante, na qualidade de

interpretação autorizada dos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário.

Em face dos dados apresentados, revela-se fundamental a identificação dos casos de “letalidade anormal na atuação funcional”, em especial quando houver a ocorrência de mais de um incidente crítico dentro do lapso temporal de um ano.

A conduta, nada obstante, deve ser individualizada, tendo em conta a inviabilidade de se proceder ao afastamento de todo o grupo participante da ação ou operação.

Em conclusão, quanto aos sub-itens (iv), (v) e (vi) integrantes do pedido de item “A” para a tomada de providências sobre o acompanhamento psicológico dos policiais e para a previsão de afastamento temporário, das funções de policiamento ostensivo, de agentes envolvidos em mortes nas operações policiais, **voto para:**

a) recomendar ao Estado do Rio de Janeiro que crie um programa de assistência à saúde mental aos profissionais de segurança pública, na condição de componente da reavaliação periódica prevista no art. 185, parágrafo único, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, estabelecendo como obrigatório o atendimento psicossocial quando houver envolvimento em incidente crítico;

b) determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, promova as alterações normativas necessárias para regulamentar a aferição da incidência de letalidade anormal na atuação funcional. Para tanto, deve prever modulações por tipo de policiamento exercido e área de atuação, e a previsão de afastamento preventivo, distinta de eventual medida disciplinar, e desde que individualizada a conduta, de atividades de policiamento ostensivo dos agentes envolvidos em mais de uma ocorrência com morte decorrente de intervenção policial no período de um ano.

3.3. Da utilização de helicópteros nas operações policiais (pedido de item “B”)

ADPF 635 / RJ

O pedido de item “B” constante da petição inicial requereu a determinação de que o Estado do Rio de Janeiro se abstenha de “utilizar helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror”, com a suspensão da eficácia do art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001-RJ, e reconhecimento da reprimenda dos efeitos do art. 4º do Decreto Estadual nº 20.557/1994.

Assim dispõe o artigo 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001-RJ:

Art. 2º O disposto no artigo 4º do Decreto nº [20.557](#), de 26.09.94, não se aplica às operações previstas no artigo 3º do mesmo diploma legal.

Os dispositivos citados do Decreto Estadual nº 20.557/1994-RJ dizem o seguinte:

Art. 3º A missão de Apoio Policial compreende:

I - Supervisão de áreas onde se realizem operações, observando a presença e atuação do policiamento destacado, transmitindo-lhe orientações relevantes para o êxito da missão;

II - Identificação e acompanhamento de veículos em deslocamento para evitar a fuga dos condutores após a prática de crimes;

III - Transporte e desembarque de efetivos policiais em posições estratégicas ou em locais de difícil acesso por vias terrestres.

Art. 4º Em nenhuma hipótese o helicóptero poderá ser usado em confronto armado direto, e somente no caso do inciso III do artigo anterior a aeronave transportará armas, as quais só poderão ser utilizadas após o desembarque.

Na prática, portanto, o dispositivo questionado afasta a restrição ao

ADPF 635 / RJ

uso de helicóptero em confronto armado direto para os casos de missão de apoio policial.

O pedido foi parcialmente deferido, em menor extensão, pelo Pleno no Referendo de Medida Cautelar (eDOC 563), em item assim ementado:

4. 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. (...)

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária virtual de 7 a 17 de agosto de 2020, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em conhecer parcialmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para: (...) 2. 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.

Deu-se, assim, interpretação conforme ao art. 2º do Decreto nº. 27.795/2001, a fim de restringir a utilização de helicópteros nas operações policiais apenas aos casos de observância da estrita necessidade, comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado.

Em seu parecer, o Grupo de Trabalho Polícia Cidadã, do Conselho

ADPF 635 / RJ

Nacional de Justiça, externou a seguinte recomendação (eDOC 717, p. 124):

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)

Sustenta o Estado do Rio de Janeiro, com base em nota técnica do Instituto de Segurança Pública (eDOC 840, p. 14-16), que a possibilidade de uso de aeronaves é fundamental devido a seu poder de dissuasão, elevando a segurança da operação, e que o risco de vítimas por “balas perdidas” é inferior em comparação aos disparos horizontais.

Pondera que o tema já era tratado pela Instrução Normativa SESEG nº. 03/2018, a qual prevê hipóteses de uso de apoio aéreo em operações policiais compatíveis, segundo o Estado, com a medida cautelar, concluindo assim que “não se opõe à determinação já proferida por esta Corte Suprema quanto ao tema” (eDOC 1091, p. 28).

Em linha com a fundamentação já exposta acerca dos deveres de transparência e *accountability* como ínsitos à política pública de segurança, bem como ao uso inteligente e proporcional da força, orientado pelos “Princípios Básicos sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Encarregados de Aplicar a Lei”, do Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e Tratamento dos Criminosos, a medida cautelar deve ser confirmada e o procedimento de justificação, por meio de relatório circunstanciado, caso a caso, incorporado à rotina das atividades policiais.

Sob essa perspectiva, cabe ao Poder Executivo e às forças de segurança o exame minudente e rigoroso quanto à necessidade de uso de helicóptero ou da prática de tiro embarcado; o que não elide, mas cria, a

obrigação de justificação posterior à luz da estrita necessidade, caso a caso, e dos parâmetros normativos elencados, a razão para fazer uso do equipamento.

Como bem se observou por ocasião do Referendo da Medida Cautelar, o problema aqui é essencialmente de aplicação da regra. Tais cuidados devem, portanto, incorporar-se aos procedimentos obrigatórios previstos ao longo deste voto.

Em conclusão, quanto ao pedido de item “B”, voto pela confirmação da medida cautelar deferida parcialmente e seu deferimento parcial, em menor extensão, para dar interpretação conforme ao art. 2º do Decreto 27.795, de 2001, a fim de condicionar a utilização de helicópteros nas operações policiais aos casos de observância da estrita necessidade, comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado.

3.4. Do pedido atinente aos mandados de busca e apreensão domiciliar (pedido de item “C”)

O pedido de item “C” constante da petição inicial requereu o seguinte:

c) Determinar que os órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao expedir mandado de busca e apreensão domiciliar, indiquem, da forma mais precisa possível, o lugar, o motivo e o objetivo da diligência, vedada a expedição de mandados coletivos ou genéricos.

A medida cautelar foi indeferida no Referendo da Medida Cautelar (eDOC 563), nos seguintes termos:

5. A exigência de que os juízes e Tribunais observem as

decisões do Superior Tribunal de Justiça afasta o requisito do perigo na demora em relação a pedido para fixação de parâmetros constitucionais para a expedição de mandados de busca e apreensão, tendo em vista a manifestação pelo Superior Tribunal de Justiça no sentido que é “indispensável que o mandado de busca e apreensão tenha objetivo certo e pessoa determinada, não se admitindo ordem judicial genérica e indiscriminada de busca e apreensão para a entrada da polícia em qualquer residência”. (...)

3. Indeferir, por ora, os pedidos formulados na inicial e indicados nas alíneas c (determinar que os órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao expedir mandado de busca e apreensão domiciliar, indiquem, da forma mais precisa possível, o lugar, o motivo e o objetivo da diligência, vedada a expedição de mandados coletivos ou genéricos) (...)

O argumento central do arguente é que os moradores das comunidades fluminenses relatam, com frequência, eventos de ingresso forçado em seus domicílios, requerendo, assim, a expedição de ordem para que as diretrizes constitucionais para a delimitação do objeto do mandato de busca e apreensão sejam observadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

A Procuradoria-Geral da República (eDOC 75, p. 39) defendeu o não cabimento da medida, considerando a discussão da matéria no Habeas Corpus 154.118/RJ, em trâmite nesta Corte, sob a relatoria do eminente Ministro Gilmar Mendes.

O mesmo fundamento citado *supra* para o indeferimento cautelar remanesce, considerando que o Superior Tribunal de Justiça tem se dedicado à matéria e que sua apreciação sob a ótica constitucional se dará, de forma exaustiva, no julgamento do Habeas Corpus Coletivo nº. 154.118/RJ.

Em conclusão, quanto ao pedido de item “C”, voto pelo seu

indeferimento.

3.5. Parâmetros para a realização de buscas domiciliares (pedido de item “D”)

O pedido de item “D” da petição inicial requereu a determinação de que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, fossem observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente policial:

“(i) a diligência, no caso 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, deve estar lastreada em causas prévias e robustas que indiquem a existência de flagrante delito, não se admitindo que informações obtidas por meio de denúncias anônimas sejam utilizadas como justificativa exclusiva para a deflagração de ingresso forçado a domicílio; (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, proibindo-se a prática de utilização de domicílios ou de qualquer imóvel privado como base operacional das forças de segurança, sem que haja a observância das formalidades necessárias à requisição administrativa”.

A medida cautelar foi deferida em parte, em item assim ementado (eDOC 568), vencido este Relator quanto ao subitem (ii), conforme abaixo transcrito:

6. Segundo a maioria do Colegiado, a entrada forçada em

domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade dos atos praticados. Vencido, no ponto, o Relator. (...)

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário realizada por videoconferência, sob a Presidência do Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, em acolher parcialmente os embargos de declaração para: (...) 7 - Deferir, em parte, o pedido constante do item “d” da petição inicial para 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 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. Os subitens (i), (iii) e (iv) foram julgados à unanimidade e nos termos do voto do Relator. O subitem (ii) foi julgado por maioria e nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencido o Ministro Edson Fachin (Relator).

Os subitens (i), (iii) e (iv) foram deferidos por unanimidade, tendo havido divergência somente em relação ao subitem (ii), o qual trata da possibilidade de servir a denúncia anônima como base para a diligência sem mandado judicial.

Na ocasião, em minha manifestação, votei pelo deferimento do

pedido nos termos da inicial, exigindo, portanto, que nos casos de busca domiciliar realizada sem mandado judicial a diligência estivesse lastreada em causas prévias e robustas que indicassem a existência de flagrante delito, não se admitindo denúncias anônimas como justificativa **exclusiva** para a deflagração de ingresso forçado no domicílio.

Como se sabe, esta Corte apreciou o Tema 280 da repercussão geral ao julgar o RE 603.616, em 2015, de relatoria do e. Ministro Gilmar Mendes, assentando que deve haver “fundadas razões” prévias quanto à existência de situação a ensejar prisão por flagrante delito no interior do domicílio.

Mantenho a posição externada, por coerência e considerando que a redação do subitem (ii), na forma aprovada, não está alinhada à jurisprudência consolidada desta Corte e do Superior Tribunal de Justiça, especificamente sobre o tema da denúncia anônima como justificativa única para a busca domiciliar sem mandado judicial.

A vedação ao anonimato (art. 5º, IV, CRFB) não permite que as denominadas “denúncias anônimas” sejam fonte primária de prova, mas se admite que elas sejam motivos para verificação de sua verossimilhança e a partir de tal reconhecimento embasarem procedimentos como aqueles de busca domiciliar.

A informação obtida por fonte anônima necessita, portanto, estar acompanhada de outro elemento para que possa validamente fundar o ingresso em residência alheia onde se constata o flagrante delito. Minha divergência restringe-se, nesse ponto, à admissibilidade da **denúncia anônima como justificativa exclusiva** para ingresso forçado em domicílio sem mandado judicial.

Cito decisão monocrática do e. Ministro André Mendonça no HC 230.560/PB, de 06.08.2023:

“(…) a licitude da entrada forçada em domicílio não precedida de autorização judicial, mesmo que se trate de possível prática de crime de natureza permanente, exige a demonstração de fundadas

razões, anteriores à diligência, a indicarem, de forma concreta, a ocorrência do crime. A exigência de “fundadas razões” segue a mesma diretriz probatória da busca domiciliar com mandado judicial (art. 240, § 1º, do CPP). 20. Na espécie, descabe chancelar busca domiciliar baseada, em última análise, em denúncia anônima ou informes a respeito de pessoa ou movimentação suspeita no local dos fatos delitivos e no fato de o paciente ser “conhecido como traficante na localidade”

Na decisão, o e. Ministro rememora outros precedentes do Supremo Tribunal Federal no sentido de reconhecer a possibilidade de denúncia anônima “servir de base válida à investigação e à persecução criminal, desde que precedida por diligências tendentes a averiguar os fatos nela noticiados” (STF, HC 141.157-AgR/PE, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, j. 29/11/2019; ARE 1.374.032-AgR/PR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, j. 02/05/2022).

Na mesma linha, em abril de 2024, entre muitos outros precedentes, a Segunda Turma reafirmou esse entendimento no julgamento dos Agravos regimentais nos Recursos Extraordinários (RE) 1.447.057, 1.449.343, 1.449.529, 1.472.091 e 1.447.077, de Relatoria do e. Ministro Gilmar Mendes.

O Superior Tribunal de Justiça tem, da mesma forma, sua jurisprudência orientada nessa direção, com diversos julgados. Por exemplo:

(...). 9. O art. 5º, XI, da Constituição Federal exige, para o ingresso domiciliar sem mandado judicial – ressalvadas as hipóteses de “prestar socorro” ou “desastre” –, a existência de flagrante delito, e o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema de Repercussão Geral n. 280, reputou necessário haver “fundadas razões” prévias quanto à existência de situação flagrancial no interior do imóvel. Assim, embora o STF não haja imposto um standard probatório de plena certeza, trata-se de uma exigência elevada quanto à provável existência de flagrante delito, diante da ressaltada

dimensão que a proteção domiciliar ocupa e da interpretação restritiva que se deve atribuir às exceções a essa garantia fundamental. E, ao contrário do que se dá na busca pessoal, o direito à inviolabilidade do domicílio não protege apenas o alvo de uma atuação policial, mas todo o grupo de pessoas que residem ou se encontram no local da diligência. (STJ, HC n. 877.943/MS, Rel. Ministro Rogerio Schietti, j. 15/5/2024)

Proponho, assim, mirando especificamente a impossibilidade de que a denúncia anônima consista em justificativa **exclusiva** do ingresso forçado em domicílio, sem mandado judicial, a alteração no subitem pertinente, com o fim de alinhamento à jurisprudência desta Corte e do Superior Tribunal de Justiça, nesses termos:

(ii) a diligência, quando feita sem mandado judicial, deve estar lastreada em causas prévias e robustas que indiquem a existência de flagrante delito, não se admitindo que informações obtidas por meio de denúncias anônimas sejam utilizadas como justificativa exclusiva para a deflagração de ingresso forçado a domicílio.

A redação proposta admite a denúncia anônima **desde que não seja a justificativa exclusiva da diligência**, devendo estar acompanhada das “fundadas razões” prévias como elemento apto a legitimar sua utilização na deflagração da diligência.

Em conclusão, quanto ao pedido de item “D”, voto pelo seu deferimento, para 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 em domicílios à noite; (ii) a diligência, quando feita sem mandado judicial, deve estar lastreada em causas prévias e

robustas que indiquem a existência de flagrante delito, não se admitindo que informações obtidas por meio de denúncias anônimas sejam utilizadas como justificativa exclusiva para a deflagração de ingresso forçado a domicílio; (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.

3.6. Obrigatoriedade do uso de ambulâncias em operações policiais (pedido de item “E”)

O item “E” da petição inicial requereu a determinação de presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais.

O pedido tem fulcro no que dispõem os Princípios das Nações Unidas sobre o Uso de Armas de Fogo, em seu item 5 (C), segundo o qual:

5. Sempre que o uso legítimo da força e de armas de fogo for inevitável, os responsáveis pela aplicação da lei deverão: (...) (c) Assegurar que qualquer indivíduo ferido ou afetado receba assistência e cuidados médicos o mais rápido possível; (...)

A medida cautelar foi indeferida, entendendo-se suficiente a previsão constante do artigo 1º da Lei Estadual nº. 7.385/2016-RJ, segundo o qual cabe ao Poder Executivo indicar as hipóteses em que a presença de ambulâncias seria obrigatória:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a estabelecer a obrigatoriedade da presença de ambulâncias em operações policiais, previamente planejadas, com possíveis confrontos armados.

Parágrafo único. Entende-se como conflito armado aquele em que a polícia pode ser surpreendida por grupos armados, que objetivam impedir a realização da operação ou ao propósito a que esta se destina.

Entretanto, não tendo se materializado a obrigatoriedade citada pela lei estadual, ao concluir o julgamento dos embargos de declaração, este Plenário, por unanimidade, concedeu a medida cautelar para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados, sem prejuízo da atuação dos agentes públicos e das operações, em item assim ementado:

“8. A imposição legal e a exigência de prestação de serviços médicos aos feridos em decorrência da atuação dos agentes de segurança do Estado obriga a disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados. (...)”

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário realizada por videoconferência, sob a Presidência do Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, em acolher parcialmente os embargos de declaração para: (...) 8 – por unanimidade e nos termos do voto do Relator, deferir o pedido constante do item “e” da petição inicial, para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados, sem prejuízo da atuação dos agentes públicos e das operações; (...)”

Na ocasião, destaquei as falas de moradores e representantes das comunidades na audiência pública realizada, relatando que, muitas vezes, os próprios moradores acabam prestando socorro às vítimas,

incrementando ainda mais os riscos de vitimização e letalidade.

Diante da previsão da legislação estadual e do item 5(C) dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelo Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, das Nações Unidas, o pedido foi deferido pelo Pleno.

O tema foi abordado pelo Relatório Final do Grupo de Trabalho Polícia Cidadã, do Conselho Nacional de Justiça, sendo aprovada a seguinte recomendação (eDOC 717):

(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)”

Foi remetida a esta Corte, pelo Procurador Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, cópia do procedimento SEI 20.22.0001.0025452.2023-57, instaurado para averiguar indícios de descumprimento das determinações desta Arguição (eDOC 894), em especial as medidas cautelares para preservação de local e dos vestígios de crimes possivelmente cometidos em operações policiais e para reconhecer como obrigatória a disponibilização de ambulâncias em operações previamente planejadas em que haja possibilidade de confrontos armados.

O documento traz informações sobre termos de ajuste de conduta entre o MPE/RJ e as forças policiais estaduais e a expedição de diversas recomendações, algumas anteriores à propositura desta ADPF, abrangendo, entre outros, o tema da presença de ambulâncias em operações policiais da Polícia Civil e da Polícia Militar, com a participação operacional do Corpo de Bombeiros Militar.

Consta do procedimento menção a parecer contrário do Corpo de Bombeiros Militar à sua participação nas operações, pontuando, em suma, que a frota de ambulâncias para atendimento pré-hospitalar era, à época do documento, de apenas 36 veículos; que a associação da imagem do Corpo de Bombeiros às Polícias Civil e Militar poderia trazer dificuldades de acesso; e o risco de os veículos serem atingidos por disparos de arma de fogo, com possibilidade de explosão caso sejam alcançados os cilindros de oxigênio.

Nada obstante as dificuldades práticas relevantes para que ambulâncias estejam presentes em locais de conflito armado, intimou-se o Estado do Rio de Janeiro para que apresentasse opções para a prestação imediata de socorro a vítimas no contexto de operações policiais.

O tópico foi também discutido nas reuniões e audiências conduzidas pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos, trazendo, o Estado do Rio de Janeiro, informações sobre a aquisição de novos veículos e acerca da dificuldade de locomoção e aproximação em áreas de conflito armado. Transcrevo a síntese da Nota Técnica final do NUPEC (eDOC 1045, p. 13-14):

35. Conforme informado pela área responsável da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, durante a visita técnica realizada em 05.06.2024, houve a aquisição de 10 ambulâncias ao final de 2023 e de duas unidades blindadas, adaptadas para o atendimento médico em operações. Uma dificuldade apontada pelos representantes da Polícia Militar são os obstáculos técnicos do uso de ambulâncias durante as operações. De acordo com os mesmos, em função do armamento pesado utilizado, há risco no uso de ambulâncias comuns, pela falta de blindagem. Da mesma forma, os carros blindados não conseguem subir ruas íngremes ou fazer manobras em parte importante das comunidades cariocas. Consideram que, com as novas ambulâncias, já seria possível atender a parte relevante das operações. Conforme foi explicado pelos profissionais de saúde que atuam nas operações, tendo em vista que parte relevante dos ferimentos ocorre por balas de fuzil, o atendimento deve ocorrer em

até 30 segundos, sob pena de letalidade.

36. Neste caso, avaliam que seria mais efetivo para evitar a letalidade seria adquirir material de atendimento imediato e, sobretudo, capacitar os policiais envolvidos nas operações sobre como proceder em caso de atendimento a feridos que estejam próximos, porque não há tempo hábil para as ambulâncias ou equipes cheguem aos feridos em tempo, durante um tiroteio. Neste sentido, houve a apresentação do programa de capacitação a policiais, que foi intensificado em 2024. O NUPEC não tem condições técnicas de avaliar a suficiência das ambulâncias, mas solicitou que a área responsável apresentasse nota técnica sobre as atividades desenvolvidas, a ser anexada aos autos.

Pouco após, em 10 de maio de 2024, o Estado do Rio de Janeiro noticiou a publicação da Resolução SESP nº. 10/2024 a qual, dentre outros temas, regulamenta a capacitação de profissionais de segurança pública em atendimento pré-hospitalar tático.

Nos termos de seu artigo 1º, a citada Resolução prevê a “implantação de cursos de capacitação em Atendimento Pré-Hospitalar Tático (APH-Tático) para Profissionais de Segurança Pública, no âmbito da Secretaria de Estado de Polícia Civil e da Secretaria de Estado de Polícia Militar” (eDOC 960), visando possibilitar assistência imediata a pessoa ferida, nos termos do artigo 2º, “em localidades que inviabilizem o atendimento por profissionais de saúde em tempo hábil, exercendo-o até a chegada das equipes especializadas de emergência em saúde e para o emprego da imediata evacuação até o suporte médico hospitalar adequado”.

No transcurso da presente Arguição, portanto, foram adquiridos novos veículos e editado ato normativo regulamentando o atendimento pré-hospitalar tático.

Em sua manifestação final (eDOC 1091), o Estado do Rio de Janeiro sustenta ser a Lei Estadual nº. 7.385/2016-RJ insuficiente para embasar a

ADPF 635 / RJ

confirmação da medida cautelar, visto que meramente autorizativa e inconstitucional por vício de iniciativa, tendo o Governador, à época, vetado o projeto aprovado.

O Estado argumenta existir arcabouço normativo suficiente prevendo o resgate e o atendimento a feridos, citando a Instrução Normativa PMERJ/EMG/PM-3 nº. 52/2018 e a Portaria PCERJ nº. 832/2018, anteriores à ADPF, reiterando, porém, as “dificuldades de ordem prática para que ambulâncias adentrem território conflagrado, enquanto durarem os conflitos armados”, com risco à vida dos soldados bombeiros, policiais e moradores das comunidades.

De outro lado, sustenta o arguente que, para que o atendimento pré-hospitalar tático seja adequado à luz dos Princípios das Nações Unidas sobre o Uso de Armas de Fogo, é imperativo que ele seja realizado, como regra, por profissionais da área da saúde, e somente em casos de excepcional inviabilidade por agentes policiais (eDOC 1081, p. 80). Tal preocupação foi compartilhada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (eDOC 1022).

De fato, a regulamentação do atendimento pré-hospitalar tático é medida de alta relevância, mas não corresponde, a rigor, à exigência da Lei Estadual nº. 7.385/2016-RJ, ao item 5(C) dos Princípios das Nações Unidas sobre o Uso de Armas de Fogo, que exige cuidados **médicos**, e à determinação desta Corte, em fevereiro de 2022, ao conceder a medida cautelar respectiva.

A legislação estadual é fundamento pertinente, pois devidamente promulgada pelo Presidente de Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e se encontra vigente, nos termos do art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942, com a redação da Lei 12.376/2010).

Se há incontroversos obstáculos à colocação de ambulância em território envolvido em confronto armado, a regulamentação esperada pode, no mínimo, prever sua disponibilização no local mais próximo possível em que o atendimento possa ser feito em segurança.

Nesses termos, manifestou-se o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (eDOC 1083, p. 26-27):

“(…) mostra-se imperioso que o Estado do Rio de Janeiro apresente documento que demonstre a avaliação de suficiência das ambulâncias para atendimento das operações policiais no Estado; que demonstre, igualmente, o cronograma de implementação do programa de capacitação e efetiva participação dos policiais do Estado que atuam em operações policiais com possíveis confrontos armados, bem como que demonstre o processo de contratação do material necessário para atendimento imediato feito em caso de extremo pela PMERJ ou PCERJ, no curso de operações policiais. Registra-se que o plantão de monitoramento das operações policiais do MPRJ observa maior ausência de ambulâncias em operações feitas pela Polícia Civil. Além disso, é relatada ao MPRJ a resistência do Corpo de Bombeiros Militar em disponibilizar ambulâncias para suporte a operações policiais.

Nessa linha, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro reputa que, em que pese louvável a iniciativa de capacitação dos agentes de segurança em atendimento pré-hospitalar tático, inclusive com a aquisição de insumos que devem ser fornecidos às equipes em operações policiais, o que pode assegurar uma maior chance de sobrevivência ao ferido pela prestação de primeiros socorros com agilidade ainda no local em que ocorre o conflito armado, no qual o acesso de equipes de saúde nem sempre é viável, tal iniciativa não elide a obrigação prevista, inclusive, em legislação estadual, de que haja disponibilização de ambulância em apoio às operações policiais.

Nesse cenário, reputa o Parquet fluminense que resta ainda pendente de regulamentação o apoio de ambulâncias e equipes de saúde às operações policiais quando as forças policiais não dispuserem de meios e equipes para desempenhar tais funções, o que normalmente ocorre em operações realizadas pela Polícia Civil, vez que a Polícia Militar possui grupamento próprio de profissionais de saúde com ambulâncias para tal finalidade, o GESAR.

Assim, em paralelo à obrigação de apresentar cronograma de capacitação dos agentes de segurança em Atendimento Pré-

ADPF 635 / RJ

Hospitalar Tático e de disponibilização de insumos para o desempenho de tais funções, pugna-se pela fixação de prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que o Estado do Rio de Janeiro apresente protocolo de atuação integrada de suas forças de segurança pública, incluindo seu Corpo de Bombeiros Militar, órgão também integrante do sistema de segurança pública, na forma do art. 144 da CRFB, garantindo-se que em toda operação policial seja disponibilizada ambulância para atendimento e transporte de feridos.”

Assiste razão ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro quando reconhece como pendente de regulamentação o apoio de ambulâncias e equipes de saúde às operações policiais, apoio este que pode ocorrer, como afirmado, em local próximo, e não dentro da área de conflito armado.

Em conclusão, quanto ao pedido de item “E”, voto para confirmar a medida cautelar anteriormente deferida e, sem deixar de reconhecer os avanços obtidos com a aquisição de novos veículos e com a edição da Resolução SESP nº. 10/2024, determinar o cumprimento da Lei Estadual nº. 7.385/2016-RJ com a regulamentação, em até 180 (cento e oitenta) dias, da presença obrigatória de ambulâncias em operações policiais com risco de conflito armado, podendo os veículos permanecerem no local mais próximo possível em que seja viável a prestação do atendimento médico em segurança.

3.7. Preservação de local e vestígios de crime (pedido de item “F”)

O pedido de item “F”, constante da petição inicial, requereu a determinação de que os agentes de segurança e profissionais de saúde preservem todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de

ADPF 635 / RJ

suposta prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação.

O pedido foi deferido pelo Pleno no Referendo de Medida Cautelar (eDOC 563), nesses termos:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária virtual de 7 a 17 de agosto de 2020, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em conhecer parcialmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para: (...) 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; (...)

Em 27 de junho de 2024, o Estado do Rio de Janeiro comunicou a edição da Resolução Conjunta SESP/SEPOL/SEPM nº 3/2024 (eDOC 1042), a qual dispõe sobre as diretrizes para a criação, no âmbito das Secretarias de Estado da Polícia Civil e da Polícia Militar, de critérios e procedimentos a serem adotados por policiais para a preservação do local de incidentes, quando houver ferimento de pessoas durante operações de segurança pública.

Não tendo sido levantados óbices ao longo dos debates travados especificamente sobre tais pontos, deve ser confirmada a medida cautelar e reconhecido seu cumprimento.

Em conclusão, quanto ao pedido de item “F”, voto pelo seu deferimento.

3.8. Da realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde (pedido de item “G”)

O pedido de item “G” constante da petição inicial requereu o seguinte:

g) 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.

O pedido é um desdobramento do item “A”, relativo à elaboração de um plano para redução da letalidade policial, e tem por fundamento a proteção prioritária de crianças e adolescentes: segundo dados da

ADPF 635 / RJ

Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, entre janeiro de 2022 e maio de 2023 houve 675 interrupções de aulas por atos de violência e risco aos estudantes, sendo que 43% das interrupções se relacionam a operações policiais, agregando-se o risco à vida a outras consequências como perda de aulas, danos psicossociais às crianças, prejuízos quanto à segurança alimentar e risco de prejuízo econômico para os pais que deixam de trabalhar para ficar em casa com seus filhos, quando crianças.

A medida cautelar foi deferida em decisão monocrática referendada pelo Pleno (eDOC 563), em item assim ementado:

“8. Impedir, em prazos alongados, que as crianças frequentem aulas em virtude de intervenções policiais é uma gravíssima violação de direito humanos e é símbolo da falência do Estado em assegurar, com absoluta prioridade, os direitos das crianças. (...)

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária virtual de 7 a 17 de agosto de 2020, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em conhecer parcialmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para: (...) 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”

O tema foi amplamente debatido e objeto de avanços importantes, em especial com o engajamento do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro. Eis a síntese apresentada pela Nota Técnica elaborada pelo NUPEC (eDOC 1045, p. 20-21):

“53. Durante os debates houve a ampliação da discussão, para avaliar a) a definição das situações de excepcionalidade de operações próximas às escolas, b) a proibição do baseamento de recursos operacionais em unidades escolares ou de saúde, c) a melhoria dos canais de informação sobre a ocorrência de operações entre as Polícias e as unidades escolares e de saúde, para adoção de precauções; d) capacitação dos profissionais envolvidos para saber como lidar em caso de risco relacionado às operações policiais; e) criação de indicadores de monitoramento e avaliação das políticas.

54. No tocante ao primeiro ponto, não houve definição da excepcionalidade da operação próxima a unidades escolares e de saúde. O MPRJ propôs um conceito de excepcionalidade para operações policiais em casos em geral, mas não sobre o tema específico (eDoc 1022), o que será tratado abaixo. O Estado do Rio de Janeiro indicou que as operações próximas às escolas já são realizadas apenas em casos excepcionais, mas os números da Defensoria Pública indicam que ainda o número de escolas afetadas é ainda muito alto. A definição de excepcionalidade para o caso concreto ainda é um desafio a ser enfrentado.

55. Em relação ao baseamento de agentes em escolas e unidades de saúde durante operações policiais, o Estado do Rio de Janeiro publicou norma explicitando a proibição (eDoc 1022). Os representantes do MPRJ indicaram em audiência, realizada em

18.06.2024, que são informados sobre todas as operações e o baseamento é excepcional, tendo ocorrido apenas em um caso recente, quando houve a avaliação que haveria risco de vida aos próprios estudantes, onde no dia anterior houve a morte de um estudante na saída da escola, em conflito entre organizações criminosas.

56. No tocante ao terceiro ponto, melhoria da comunicação, na audiência realizada no dia 07.12.2024, o Estado do Rio de Janeiro informou que estaria envidando esforços para melhorar a comunicação entre a Secretaria de Segurança Público e a Secretaria de Educação. O requerente indicou que seria necessário um ato normativo regulamentando o diálogo, de modo que pudesse haver estabilidade e fiscalização. Argumentou que na elaboração do protocolo devem ser ouvidos o Ministério Público e a Defensoria Pública, e que sejam observados os direitos das crianças, que têm prioridade absoluta à luz da Constituição. Ao final da audiência, ficou acordado que o Estado apresentaria protocolo de comunicação, que deveria ser aplicado às escolas estaduais e municipais.”

A premência do tema vem indicada por decisão liminar proferida em maio de 2020 na Ação Civil Pública nº. 33269-27.2020.8.19.0001, movida pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e em trâmite na 1ª Vara da Infância, da Juventude e do Idoso da Comarca do Rio de Janeiro, especificamente sobre o Complexo da Maré (eDOC 1003 e 1004).

Ponderei anteriormente que o conceito de excepcionalidade deve ser compreendido à luz do conceito e protocolos de uso progressivo ou diferenciado da força, os quais tem guarida legal e respaldo internacional, inclusive dos órgãos de proteção de direitos humanos.

Quando o risco se põe sobre os direitos à vida, à integridade física e à educação de crianças e adolescentes, agrega-se ainda mais rigor aos mesmos protocolos.

É de se repisar que necessidade e proporcionalidade constituem parâmetros ínsitos e inerentes à decisão da autoridade por atuação que

produza riscos a grande número de pessoas, sobretudo se crianças e adolescentes, bem como é atributo inafastável da utilização de força letal, autorizada pelo ordenamento jurídico somente em situação justificante de agressão atual ou iminente a si ou a outrem.

No que tange ao baseamento de agentes em escolas e unidades de saúde durante operações policiais, a proibição é expressa no comando da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos embargos declaratórios e deve ser cumprida.

De outro lado, constatando-se a capilaridade da rede municipal e estadual de ensino no território, as evidências apontam que o estabelecimento de zonas de exclusão de operações policiais no entorno de unidades educacionais ou de saúde acabaria por inviabilizar a própria presença policial nesses territórios (eDOC 1083, p. 50-64), o que seria gravemente problemático.

A vedação à utilização de escolas e unidades de saúde como a base central de operações policiais difere, portanto, da proibição de operações nessas regiões, o que vem temperado com a exigência de parcimônia e análise rigorosa quanto à necessidade desse tipo de intervenção em horários escolares e que possam elevar o risco de vitimização de inocentes, nos termos do que já foi pontuado quanto ao conceito de excepcionalidade à luz da categoria do uso diferenciado da força.

Por fim, quanto à necessidade de criação de protocolos de comunicação que reduzam riscos às crianças e adolescentes potencialmente presentes em áreas de conflito armado, registro relevantes avanços com a crescente integração entre Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, forças policiais e as autoridades estadual e municipais da área de educação, a qual deve continuar; e com a edição da Resolução Conjunta SESP/SEEDUC nº. 02/2024, criando “Protocolo de Segurança e Gestão Integrada de Prevenção a Incidentes em Unidades Escolares da Rede Estadual de Ensino Público (PROSEG-Escola)” (eDOC 958), com o fim de estabelecer medidas estratégicas e integradas a serem adotadas para o resguardo de unidade escolar estadual localizada em

área sensível, em caso de eventual cenário de anormalidade (art. 2º).

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro comunicou, nesse contexto, a criação de Grupo de Trabalho Interinstitucional com a Polícia Militar e a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (eDOC 1022, p. 33):

“A conquista mais relevante obtida pelo grupo até o momento é a presença de um integrante da SME-Rio dentro do Centro Integrado de Comando e Controle (CICC/PMERJ), de maneira que haja não só comunicação em tempo real de operação policial com possível impacto nas escolas, mas monitoramento constantes dos desdobramentos da operação. O grupo realiza reuniões periódicas, para construção conjunta e aperfeiçoamento de protocolos sobre a temática”.

Decorrente do Grupo de Trabalho, foi estabelecido o Protocolo de Comunicação e Proteção de Unidades Escolares (eDOC 1096), assinado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e pelas Secretarias de Estado da Segurança Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e de Educação do Estado do Rio de Janeiro, e pela Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro.

O Protocolo dispõe em seu item 6 que “a Secretaria Municipal de Educação deverá apresentar, trimestralmente, um plano de compensação e mitigação do impacto gerado pelas operações de segurança pública, em especial, a recomposição do conteúdo programático dos dias de aula suspensas e a atenção à saúde mental dos alunos e profissionais da educação” (eDOC 1096, p. 5).

Por outro lado, sustenta o arguente que a Resolução Conjunta SESP/SEEDUC nº. 02/2024 estabeleceu apenas diretrizes genéricas e um sistema de notificação, faltando dispor sobre providências concretas a serem adotadas nas escolas, quando recebidos os avisos da realização de operações policiais na região (eDOC 1081, p. 57).

Na mesma linha, para a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro o ato normativo não cumpre integralmente a medida cautelar (eDOC 1103, p. 39 e ss.) objetivamente porque (i) não abrange unidades de saúde; (ii) não proíbe expressamente a utilização de equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar; (iii) não abrange as unidades municipais, em maior número e ainda mais vulneráveis no que diz respeito especialmente à educação infantil.

Requer, assim, o estabelecimento de um plano de atuação e contingência adequada ao grau de ameaça às crianças e adolescentes, com maior espaço de participação democrática daqueles diretamente atingidos e interessados:

“A fim de efetivamente assegurar a integridade física e psíquica de crianças e adolescentes, é necessário que a norma seja capaz de esclarecer as seguintes questões: (i) Em caso de operação policial, as aulas seriam suspensas? (ii) A depender do horário, como proteger as crianças que estão a caminho das escolas? (iii) Se realizada durante o horário escolar, as crianças seriam retiradas do local? De que maneira? (iv) Há previsão de direcionamento das atividades para afastar o conflito da região? (v) Como os professores tratariam da situação? (vi) Seria necessária capacitação específica para evitar danos psicológicos irreparáveis às crianças?” (eDOC 1103, p. 43)

Em resposta, o Estado do Rio de Janeiro alega que cumpriu a determinação de estabelecimento de protocolos de comunicação entre forças policiais e unidades escolares, ficando o ulterior detalhamento a cargo da Secretaria de Educação (eDOC 1091, p. 22-23).

De fato, as controvérsias vêm sendo mediadas nas interações promovidas no bojo da presente Arguição e que devem prosseguir, embora com novas feições, no contexto do Comitê de Acompanhamento.

Seguindo as diretrizes gerais apresentadas e a literatura sobre processos estruturais complexos, não entendo como adequada tal descida

a minúcias no detalhamento do conteúdo de ato normativo a partir de decisão judicial, sem embargo do necessário aprimoramento se dar por meio do permanente diálogo construtivo entre os entes envolvidos.

Caberá, portanto, ao Comitê de Acompanhamento acompanhar e contribuir para o aprimoramento e detalhamento da regulação normativa das providências a serem tomadas após a notificação de operação policial em região dotada de unidade escolar ou de saúde, recomendando-se fortemente a observação das melhores práticas internacionais e recomendações das Nações Unidas, como, por exemplo, no documento citado pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, intitulado *“The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Handbook”*, 2020, em complemento às ações obrigatórias constantes do Protocolo já firmado.

Em conclusão, quanto ao pedido de item “G”, voto, reconhecendo os relevantes avanços nesse ponto, para determinar que, no caso da realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) o respeito rigoroso às exigências de proporcionalidade e do uso diferenciado da força, 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) o acompanhamento e contínuo aprimoramento, pelo Comitê de Acompanhamento, dos protocolos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde.

3.9. Do sigilo de todos os protocolos de atuação policial (pedido de item “H”)

O pedido de item “H” da petição inicial assim requereu:

h) Determinar a suspensão do sigilo de todos os protocolos de atuação policial, inclusive do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

A medida cautelar foi indeferida no Referendo da Medida Cautelar (eDOC 563), nos seguintes termos:

9. Indeferir, ante possível perda de objeto, o pedido de suspensão do sigilo de todos os protocolos de atuação policial, inclusive do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

Em fevereiro de 2022, no julgamento dos embargos declaratórios, o Pleno manteve o indeferimento do pedido de item “H”, ficando vencido este Relator no ponto:

6 – por maioria e nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Rosa Weber, Roberto Barroso e Cármen Lúcia, indeferir, o pedido constante do item “h” da petição inicial, mantendo o sigilo dos protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro.

Naquela ocasião, ponderei elementos relevantes trazidos à baila na audiência pública sobre como a ausência de transparência dos protocolos de atuação dificultam o controle externo da atividade policial e enfatizando ser a publicidade a regra, e o sigilo a exceção, conforme o art.

5º, XXXIII, da CRFB.

Todavia, outra foi a posição prevalente no colegiado, como transcrevo do voto do eminente Ministro Alexandre de Moraes:

Nesse contexto, portanto, compreendo que a possibilidade de restrição à absoluta publicização de informações e dados relacionados à atuação policial caracteriza excepcionalidade às necessárias publicidade e transparência, enquanto princípios regentes da atuação administrativa, amplamente justificável ante o imperativo constitucional constante do inciso XXXIII do art. 5º, (...). (eDOC 568, p. 214)

Considerou-se, portanto, presente a exceção constitucional prevista no art. 5º, XXXIII, da CRFB, relativas às informações “cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Entendendo pertinentes as colocações do e. Ministro e tendo em conta as diversas outras medidas objetivas de publicidade e transparência determinadas no momento presente, reajusto o voto anteriormente proferido.

Em conclusão, quanto ao pedido de item “H”, voto pelo seu indeferimento.

3.10. Da obrigatoriedade de elaboração de relatórios de operações policiais (pedido de item “I”)

O pedido de item “I”, da petição inicial, requereu:

i) Determinar a obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados ao fim de cada operação policial, que deverão contemplar, pelo menos, (i) o objetivo da operação; (ii) os horários de início e término da incursão; (iii) a identificação da autoridade responsável pela ordem e do

comandante da execução e fiscalização da operação, para fins de reconstituição da cadeia de comando e de atribuição de responsabilidades; (iv) os nomes e as matrículas dos agentes envolvidos na incursão; (v) o tipo e o número de munições consumidas, de modo individualizado; (vi) as armas e os veículos utilizados; (vii) o material apreendido, com indicação da quantidade; (viii) a identificação das pessoas mortas (policiais ou não), ainda que não se conheça a autoria do homicídio; (ix) os nomes das pessoas detidas e dos adolescentes apreendidos; e (x) a indicação das buscas domiciliares realizadas, com ou sem mandado judicial.

Nada obstante a apreciação anterior sobre o pedido de item “I”, o Referendo da Medida Cautelar (eDOC 563) exigiu a produção de relatórios detalhados ao término de cada operação dos agentes de segurança pública, em item assim ementado:

7. Um relatório detalhado produzido ao término de cada operação dos agentes de segurança pública é exigência de *accountability* da atuação estatal. A forma pela qual essa exigência é atendida se dá por um duplo controle: o administrativo e o judicial. Em caso de incidentes nessas operações, não basta apenas o envio de informações ao órgão policial, mas também é necessário o envio ao órgão judicial independente encarregado da realização do controle externo da atividade policial, nos termos do art. 129, VII, da CRFB. O controle duplo garante não apenas a responsabilização disciplinar do agente de Estado, mas também a criminal, porquanto a omissão no fornecimento de tais informações configura, em tese, o tipo previsto no art. 23, II, da Lei 13.869, de 2019. Sendo as informações destinadas ao Ministério Público, a ele compete o detalhamento dos dados que serão requisitados. (...)

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária virtual de 7 a 17 de agosto de 2020, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em conhecer parcialmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para: (...) 7. Indeferir, apenas por ora, o pedido para se determinar a elaboração de ato administrativo que regulamente o envio de informações relativas às operações policiais pelos agentes policiais ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, conforme item i da petição inicial (...)

O pedido “I” vem aqui reanalisado em conjunto com diversas ações positivas postas em prática nos últimos meses (resumidas na manifestação de eDOC 1022) e às proposições apresentadas pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro para que se estabeleça, em definitivo, protocolos específicos de transparência e acompanhamento das operações policiais (eDOC 1022, p. 27-29).

São providências concretas que compõem a construção gradual de uma nova atitude concretizando o princípio da prestação de contas da atividade policial, por meio da adoção de uma série de procedimentos, tais como a elaboração de comunicados e relatórios, especialmente dirigidos ao Ministério Público, órgão incumbido pela Constituição do poder-dever de apurar e denunciar eventuais abusos.

A proposta do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro trazida aos autos se dá nesses termos:

“Etapa Prévia à Operação:

1- Formalização de planejamento, preferencialmente formalizado em procedimento administrativo sigiloso, com indicação concreta dos objetivos da operação, fatores de risco envolvidos, medidas passíveis de mitigar tais risco, convergindo para aprovação ou desaprovação da operação por Autoridade de Segurança ocupante

de cargo de direção na força policial, inclusive, para fins de posterior responsabilização em caso de falhas de planejamento operacional;

2- Caso aprovada a operação policial, comunicação concomitantemente à deflagração da operação ao Ministério Público e aos gestores públicos das áreas de educação, saúde e transporte para fins de adoção de medidas para assegurar a integridade dos servidores públicos e população civil usuária de tais serviços;

3- Criação de protocolos operacionais padrão para realização de operações policiais emergenciais, com obrigatória indicação de quais circunstâncias fáticas imprevisíveis impediram o planejamento prévio à deflagração da operação policial, abrangendo também as medidas de articulação concreta com as redes de saúde, educação e transporte para mitigação de riscos, inclusive para disponibilização de ambulância acaso a força policial não consiga suprir a demanda emergencial, bem como assegurada a imediata comunicação ao Ministério Público quando do desencadeamento da operação.

Durante Operação Policial:

1- Garantia da presença de ambulância para prestação de socorro a pessoas eventualmente feridas;

2- Garantia da utilização de câmeras corporais (COPs) por todos os agentes envolvidos na operação policial, com orientação de acionamento do "modo ocorrência", ou mecanismo análogo que garanta qualidade de áudio e vídeo à mídia, tão logo iniciado o deslocamento do efetivo para área de operação;

3- Garantia de socorro imediato a pessoas feridas durante operação policial, inclusive com oferta de treinamento periódico aos agentes de segurança em Atendimento Pré-Hospitalar Tático (APH-T), para correta prestação de primeiros socorros até efetiva a chegada de profissionais de saúde, documentando-se os primeiros socorros prestados, inclusive com as câmeras corporais, a fim de demonstrar que o ferido foi removido ainda com vida do local;

4- Assegurar, sempre que não implique em riscos maiores à população local, a estabilização da área de operação para realização de perícia de local em caso de morte, de civis ou agentes de

segurança, durante a operação policial. A não preservação do local deverá ser minuciosamente justificada pela Autoridade de Segurança responsável pela execução da operação, inclusive com indicação da Autoridade Policial acionada, especificando-se eventual recusa desta a comparecer ao local do fato penalmente relevante em apuração;

5- Comunicação imediata ao Ministério Público da ocorrência de mortes ou lesões corporais por projéteis de arma de fogo durante operações policiais;

6- Viabilização de acompanhamento remoto pela Corregedoria da Corporação e pelo Ministério Público, através do sistema de câmeras corporais (COPs), da atuação dos policiais empregados em operações policiais;

Etapa Posterior ao Encerramento da Operação:

1- Encaminhamento no prazo de 24 horas do relatório final de operação policial ao Ministério Público, com indicação de quais objetivos delineados na fase de planejamento foram alcançados e quais não foram atingidos, elencando-se, ainda, os resultados mensuráveis da operação (quantitativos de armas, munições, explosivos e entorpecentes apreendidos, número de mandados cumpridos, número de pessoas presas em flagrante, ruas desobstruídas com indicação de tonelagem de barricadas retiradas), além de relatório de descarga de munição utilizada pelos policiais.

2- Em caso de ocorrência de Morte por Intervenção de Agentes do Estado, ainda que fora de contexto de operações policiais, garantir a assunção das investigações por equipe da Delegacia de Homicídios mais próxima da circunscrição (conforme Lei Estadual nº 8.928/20), com a necessária supervisão Ministerial, e, na hipótese de participação de agentes da polícia judiciária na operação ou ação que resultou em civis vitimados, garantindo-se a investigação direta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro com apoio do órgão de Polícia Judiciária da União e/ou de peritos e investigadores integrantes da Força Nacional de Segurança Pública;

3- Providenciar a imediata comunicação aos familiares da pessoa vitimada sobre seu estado de saúde, nosocômio para onde foi encaminhado e, eventualmente, sobre seu óbito, disponibilizando,

inclusive canal de atendimento no âmbito da Secretaria de Segurança para obtenção de informações a familiares de civis vitimados;

4- Garantir às vítimas e/ou familiares de vítima acesso às investigações de mortes por intervenção de agentes do Estado, excetuadas as diligências sigilosas ainda em curso;

5- Avaliação por comissão de revisão das mortes por intervenção de agentes do Estado e de policiais em operações, para constante aprimoramento dos protocolos de planejamento e execução de operações policiais em comunidades.”

Grande parte das sugestões acima são questões discutidas nos autos e abordadas ao longo deste voto. A proposição está em linha com o guia do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, *Handbook on police accountability, oversight and integrity*. New York: United Nations, 2011, p. 10), segundo o qual o princípio da prestação de contas repercute antes, durante e após operações policiais, com medidas próprias para cada etapa.

Destaco que o Decreto 12.341/2024, ao regulamentar a Lei 13.060/2014, estabeleceu, em seu art. 3º, § 5º: “Sempre que o uso da força resultar em ferimento ou morte, deverá ser elaborado relatório circunstanciado, segundo os parâmetros estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública”.

Com exceção à redação proposta para o item referente à investigação preliminar poder se dar pela polícia judiciária, a ser objeto de aprofundamento no tópico que trata da investigação direta pelo Ministério Público, manifesto desde logo minha concordância com a proposição, a qual traz concretude e transparência exatamente no sentido ansiado.

Em conclusão, quanto ao pedido de item “I”, voto pelo seu deferimento em menor extensão, a partir da redação proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, para determinar ao Estado do Rio de Janeiro e ao Ministério Público do Estado do Rio de

Janeiro a obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados ao fim de cada operação policial, acrescidos das seguintes medidas objetivas de transparência e controle em cada fase da operação:

Etapa Prévia à Operação:

1- Formalização de planejamento, preferencialmente formalizado em procedimento administrativo sigiloso, no que couber, para resguardar a própria operação, com indicação concreta dos objetivos da operação, fatores de risco envolvidos, registro de aprovação ou desaprovação da operação por Autoridade de Segurança ocupante de cargo de direção na força policial;

2- Caso aprovada a operação policial, comunicação concomitantemente à deflagração da operação ao Ministério Público e aos gestores públicos das áreas de educação, saúde e transporte para fins de adoção de medidas para assegurar a integridade dos servidores públicos e população civil usuária de tais serviços;

3- Criação de protocolos operacionais padrão para realização de operações policiais emergenciais, com obrigatória indicação de quais circunstâncias fáticas imprevisíveis impediram o planejamento prévio à deflagração da operação policial, abrangendo também as medidas de articulação concreta com as redes de saúde, educação e transporte para mitigação de riscos, inclusive para disponibilização de ambulância acaso a força policial não consiga suprir a demanda emergencial, bem como assegurada a imediata comunicação ao Ministério Público quando do desencadeamento da operação.

Durante Operação Policial:

1- Garantia da presença de ambulância para prestação de socorro a pessoas eventualmente feridas;

2- Garantia da utilização de câmeras corporais (COPs) por todos ou pela maior parte dos agentes envolvidos na operação policial, conforme disponibilidade do equipamento, com orientação de acionamento do "modo ocorrência", ou mecanismo análogo que garanta qualidade de áudio e vídeo à mídia, tão logo iniciado o

deslocamento do efetivo para área de operação;

3- Garantia de socorro imediato a pessoas feridas durante operação policial, inclusive com oferta de treinamento periódico aos agentes de segurança em Atendimento Pré-Hospitalar Tático (APH-T), para correta prestação de primeiros socorros até efetiva a chegada de profissionais de saúde, documentando-se os primeiros socorros prestados, inclusive com as câmeras corporais, a fim de demonstrar que o ferido foi removido ainda com vida do local;

4- Assegurar, sempre que não implique em riscos maiores à população local, a estabilização da área de operação para realização de perícia de local em caso de morte, de civis ou agentes de segurança, durante a operação policial. A não preservação do local deverá ser minuciosamente justificada pela Autoridade de Segurança responsável pela execução da operação, inclusive com indicação da Autoridade Policial acionada, especificando-se eventual recusa desta a comparecer ao local do fato penalmente relevante em apuração;

5- Comunicação imediata ao Ministério Público da ocorrência de mortes ou lesões corporais por projéteis de arma de fogo durante operações policiais;

6- Viabilização de acompanhamento remoto pela Corregedoria da Corporação e pelo Ministério Público, através do sistema de câmeras corporais (COPs), da atuação dos policiais empregados em operações policiais.

Etapa Posterior ao Encerramento da Operação:

1- Encaminhamento no prazo de 24 horas do relatório final de operação policial ao Ministério Público, com indicação de quais objetivos delineados na fase de planejamento foram alcançados e quais não foram atingidos, elencando-se, ainda, os resultados mensuráveis da operação (quantitativos de armas, munições, explosivos e entorpecentes apreendidos, número de mandados cumpridos, número de pessoas presas em flagrante, ruas desobstruídas com indicação de tonelagem de barricadas retiradas), além de relatório de descarga de munição utilizada pelos policiais.

2- Em caso de ocorrência de Morte por Intervenção de Agentes

do Estado, ainda que fora de contexto de operações policiais, garantir a investigação direta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro com apoio, sempre que possível, do órgão de Polícia Judiciária da União e/ou de peritos e investigadores integrantes da Força Nacional de Segurança Pública;

3- Providenciar a imediata comunicação aos familiares da pessoa vitimada sobre seu estado de saúde, nosocômio para onde foi encaminhado e, eventualmente, sobre seu óbito, disponibilizando, inclusive canal de atendimento no âmbito da Secretaria de Segurança para obtenção de informações a familiares de civis vitimados;

4- Garantir às vítimas e/ou familiares de vítima acesso às investigações de mortes por intervenção de agentes do Estado, excetuadas as diligências sigilosas ainda em curso;

5- Avaliação por comissão de revisão das mortes por intervenção de agentes do Estado e de policiais em operações, para constante aprimoramento dos protocolos de planejamento e execução de operações policiais em comunidades.

3.11. Obrigatoriedade da instalação de equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança (pedido de item “J”)

O pedido de item “J” constante da petição inicial requereu a determinação de que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, instalasse 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.

O pedido foi indeferido, inicialmente, por ter sido considerada suficiente a previsão legal preexistente na Lei Estadual nº. 5.588/2009-RJ sem que houvesse um prazo determinado para instalação dos equipamentos.

Diante, porém, da comprovação de injustificável mora, inclusive no

ADPF 635 / RJ

período subsequente ao ajuizamento da presente Arguição, o pedido foi deferido pelo Pleno no julgamento dos embargos declaratórios, em 3 de fevereiro de 2022, em item assim ementado (eDOC 568):

7. A existência de legislação que concreta e especificamente determina a aquisição e instalação de câmeras e equipamentos de GPS nos uniformes e viaturas policiais obriga que o Poder Executivo, máxime quando não assegure outras medidas de redução da letalidade, dê-lhe imediato cumprimento, garantido o acesso posterior às imagens pelo Ministério Público e observada a necessária priorização das unidades de polícia responsáveis pelas operações nas comunidades pobres. (...)

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário realizada por videoconferência, sob a Presidência do Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, em acolher parcialmente os embargos de declaração para: (...) 9 – por maioria e nos termos do voto do Relator, considerando que a legislação estadual vai ao encontro da pretensão da parte requerente, deferir o pedido constante do item “j” da petição inicial, para determinar que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) 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, vencidos os Ministros André Mendonça e Nunes Marques.

O percurso, neste tópico, também traz muitos e relevantes avanços, nada obstante as dificuldades inerentes ao processo de aprimoramento do uso de novas tecnologias.

Destaca-se, primeiramente, a edição da Lei Estadual nº. 9.298/2021-RJ, alterando aquela anteriormente citada e determinando a instalação de câmeras de vídeo e áudio bem como o monitoramento e o registro das ações individuais dos agentes de segurança pública através de câmeras

corporais, tendo seu artigo 1º a seguinte redação:

Art. 1º Deverá o Poder Executivo instalar câmaras de vídeo e de áudio nas viaturas automotivas e aeronaves que vierem a ser adquiridas para servir as áreas de Segurança Pública e da Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro, bem como monitoramento e registro das ações individuais dos agentes de segurança pública através de câmeras corporais, EPI's – Equipamentos de Proteção Individuais –, tais como coletes, capacetes, escudos e outros, com capacidade de registrar tudo o que o agente vê, ouve, fala e faz. (...)

A nova legislação ainda dispõe sobre as gravações, arquivamento e conservação dos registros, bem como sobre o procedimento de requerimento de acesso por parte de Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e Ordem dos Advogados do Brasil.

Posteriormente, com o Decreto nº. 48.394/2023-RJ (eDOC 713), foi publicada a regulamentação da lei e outros aspectos relacionados a ações de transparência em segurança pública e defesa civil. O decreto instituiu novo regulamento para o Programa Estadual de Transparência em Ações de Segurança Pública, Defesa Civil, Licenciamento e Fiscalização.

Em segundo lugar, constata-se um efeito material e concreto, verificável no avanço dos procedimentos licitatórios para aquisição dos equipamentos, e a regulamentação de seu uso, conforme comunicado nos autos em diversas ocasiões (eDOC 693, 704, 705, 706, 707, 708, 712).

Em 17 de abril de 2023 (eDOC 727) e em 4 de agosto de 2023 (eDOC 808), o Estado do Rio de Janeiro juntou documentos relativos à implantação das câmeras na Polícia Civil (eDOC 728 e 729) e na Polícia Militar do Estado (eDOC 809, 810, 811, 812).

De outro lado, foram relatadas diversas dificuldades de acesso às imagens e ao conteúdo audiovisual das câmeras. Em manifestação conjunta do arguente e Amici curiae de 24 de agosto de 2023, sustentou-

se “grave e deliberado descumprimento das decisões do Plenário e do Relator” (eDOC 819), sem que a Polícia Civil houvesse dado início à implantação dos equipamentos e com a Polícia Militar não as utilizando em incursões policiais. Foram juntados relatório da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro com detalhes de todos os pedidos de acesso ao conteúdo audiovisual das COPs (eDOC 820) e nota técnica do Grupo de Estudos Novos Ilegalismos, da Universidade Federal Fluminense, sobre o uso de COPs pela Polícia Civil (eDOC 821).

Foi em tal contexto que, em 23 de novembro de 2023, proferi decisão monocrática (eDOC 842) determinando a remessa do plano em discussão ao Núcleo de Processos Estruturais e Complexos da Presidência do Supremo Tribunal Federal, para tratar com prioridade sobre o tema das câmeras corporais, entre outros tópicos em discussão.

O arguente voltou a manifestar dificuldade de acesso às imagens (eDOC 901), juntando novo relatório pormenorizado elaborado pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (eDOC 902), sendo juntadas informações pelo Estado na sequência (eDOC 910, 911).

As audiências conduzidas por NUPEC e NUSOL indicaram paulatinamente avanços importantes, sendo registrado ao final, em sua nota técnica (eDOC 1045), “a ampliação no número de Câmeras Operacionais Portáteis (COPs). Atualmente, segundo a Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro, a Polícia Militar conta com 13.000 COPs. O Batalhão de Operações Especiais (BOPE) possui 100% do seu efetivo equipado com as câmeras, enquanto 100 dos 249 policiais da Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE) estão utilizando COPs.”

Vem sendo fundamental e decisiva a participação e acompanhamento por parte da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, a qual aporta contribuições tecnicamente precisas e detalhadas sobre a modelagem e execução do programa (eDOC 927, 1103), apontando possíveis descompassos com a Lei Geral de Proteção de Dados e propondo medidas de aprimoramento de gestão para a Corregedoria da Polícia Militar.

Tem-se aqui mais um exemplo de como a postura dialógica e a criação de espaços permanentes e consistentes de diálogo pode contribuir, em processos estruturais, para o aprimoramento das políticas públicas (conforme a análise de MENEGAT, F. *Direito administrativo e processo estrutural: técnicas processuais para o controle de casos complexos envolvendo a administração pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023).

Destaco, por fim, que a determinação desta Corte foi pela implantação de câmeras sem exceção às forças especiais, item que encontrou resistência por parte do Estado (eDOC 628) e que foi objeto de apreciação em decisão monocrática de 5 de junho de 2023 (eDOC 783), da qual transcrevo o seguinte trecho:

Em primeiro lugar, é preciso distinguir as atividades policiais cujo desempenho pode ser negativamente afetado pelo uso de câmeras corporais das unidades de polícia. Atividades de inteligência, tais como o reconhecimento avançado e o recrutamento operacional, a infiltração de agentes, a coleta de informações com testemunhas que podem ter a vida ameaçada são exemplos de atuações que podem dispensar o uso das câmeras corporais, seja para proteger o agente do Estado, seja para proteger os moradores das comunidades.

Essas atividades, no entanto, não coincidem necessariamente com todas as operações realizadas por batalhões ou unidades especiais ou mesmo por todos os agentes que integram essas unidades. Sempre que houver emprego de força não relacionado às atividades de inteligência devem os agentes do Estado portar as câmeras corporais.

Em segundo lugar, é justa a preocupação com equipamentos que possam criar riscos à segurança dos policiais. De fato, em operações que exigem o elemento surpresa são inadequados dispositivos que emitam luzes ou sons, assim como o são equipamentos que impeçam a plena movimentação dos policiais.

Há, todavia, solução técnica para esses casos e é possível adquirir equipamentos especialmente adaptados para esse tipo de

situação. Como indicou o Cel. Robson Cabanas durante a audiência realizada no âmbito da CESAL, as forças especiais de outros países e do Estado de São Paulo têm previsão de ter equipamentos adaptados para esse tipo de situação.

Por fim, não se pode concluir que a utilização de câmeras tem por finalidade apenas melhorar o policiamento comunitário ou patrulhamento ordinário. A Lei fluminense que obrigou a instalação de câmeras tinha por evidente objetivo utilizar as câmeras para aumentar, por meio do controle, a percepção de legitimidade quando do uso da violência pelo Estado, segundo consta do próprio projeto legislativo que deu origem à Lei: (...)

Sendo esses os objetivos da Lei, é impossível imaginar que batalhões ou unidades policiais inteiras possam ficar de fora de seu escopo. Noutras palavras, mesmo os policiais que integram as unidades do BOPE e do CORE devem utilizar as câmeras corporais.

Tal obstáculo foi, a princípio, superado. Em sua manifestação final, pontuou o Estado do Rio de Janeiro:

38. Assim, o uso de câmeras corporais pelos agentes da Polícia Militar deve ser amplo e contínuo, para cobrir o policiamento diário, enquanto na Polícia Civil seu uso deve ser focado e pontual, voltado para operações específicas, especialmente naquelas com potencial de realização de MIAE e em comunidades, inclusive perícias externas. Nestes casos há um paralelismo com os estudos já realizados na matéria e trata-se de medida adequada e necessária para atingir a finalidade de redução da letalidade policial. A utilização das câmeras na Polícia Civil, para que seja proporcional e coerente, deve ocorrer apenas nas situações de mínimo consenso e que já vem sendo operadas pela polícia civil, quando da recente implantação das referidas câmeras em todo o CORE.

39. Se reafirmada a decisão de implantação das câmeras corporais em toda a polícia civil, com seu contingente de mais de 9.500 homens, tomando por base a contratação anterior realizada pela SEPOL – valor individual de R\$ 296,00 por mês, conforme SEI

360004/000368/2022 –, o valor contratual ultrapassaria a ordem anual de 30 milhões de reais. Trata-se de despesa que, por si só, ultrapassa toda a verba orçamentária destinada à Tecnologia de Informação, conforme a LOA de 2024 do Estado do Rio de Janeiro. De outra forma, corresponderia a aproximadamente $\frac{1}{4}$ do valor alocado na unidade orçamentária própria para policiamento (06.181). (eDOC 1091, p. 15)

Não há dúvidas de que a decisão de implantação das câmeras corporais deve ser consolidada e reafirmada, com a confirmação da medida cautelar, em cumprimento à Lei Estadual nº. 5.588/2009-RJ, com as alterações promovidas pela Lei Estadual nº. 9.298/2021-RJ.

Como demonstram as evidências e as melhores práticas de segurança pública em todo o mundo, na linha do que pontuei no julgamento dos embargos declaratórios, o uso de câmeras corporais diminui não apenas o número de episódios letais, mas também o número de reclamações dos cidadãos, potencialmente contribuindo para a ampliação da legitimidade das forças do Estado (BARAK, A.; FARRAR, W. e SUTHERLAND, A. "The effect of police body-worn cameras on use of force and citizens' complaints against the police: A randomized controlled trial." *Journal of quantitative criminology*, v. 31, n. 3, 2015)."

Assiste razão ao Estado do Rio de Janeiro quanto à desnecessidade de utilização das câmeras corporais por todos os agentes da Polícia Civil, quando em expediente interno. Todavia, é necessário e imprescindível que elas sejam utilizadas, com a publicização da devida regulamentação, quando da realização de quaisquer ações ostensivas, incluindo operações policiais planejadas, com especial atenção à Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE).

A proposição está alinhada aos critérios constantes da decisão do eminente Ministro Luís Roberto Barroso na Suspensão de Liminar 1.696, relativa à Polícia Militar do Estado de São Paulo, a qual estabeleceu critérios de priorização para a implementação das câmeras corporais de

ADPF 635 / RJ

modo a levar em conta as limitações materiais do Estado:

“O uso obrigatório das câmeras corporais aplica-se às operações policiais militares de grande envergadura para restauração da ordem pública, bem como às que incluam incursões em comunidades vulneráveis para restaurar a ordem pública ou sejam deflagradas para responder a ataques praticados contra policiais militares. (...)

As câmeras devem ser alocadas, prioritariamente, nas regiões com maior índice de letalidade policial, garantindo também que unidades responsáveis por patrulhamento preventivo e ostensivo sejam contempladas, quando possível.”

Portanto, no caso de indisponibilidade do equipamento para todos os agentes, as câmeras devem ser prioritariamente alocadas nas forças especiais e nas unidades ou batalhões que apresentem os maiores índices de letalidade policial.

Considerando que tanto o Ministério Público do Estado (eDOC 1083, p. 121) como a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro apontam a ausência de comprovação da implantação das câmeras corporais pela Polícia Civil, é o caso de se determinar a sua regulamentação expressa, nos termos acima indicados.

Por fim, o Ministério da Justiça e da Segurança Pública publicou a Portaria MSJP 648/2024, com “diretrizes sobre o uso de câmeras corporais pelos órgãos de segurança pública”. Há uma diferença, porém, quanto ao prazo mínimo de conservação das gravações: 60 (sessenta) dias segundo a legislação do Estado do Rio de Janeiro (art. 2º, § 1º, I, Lei Estadual 5.588/2009-RJ), e 90 (noventa) dias, segundo o ato federal.

Sobre o assunto, ponderou e requereu o Estado do Rio de Janeiro (eDOC 1091, p. 16-17):

41. E aqui se encontra o último aspecto das questões envolvendo os sistemas de gravação de áudio e vídeo que precisa ser

bem sopeado, e resolvido, por esta Corte Suprema. Sem descurar da importância da utilização das câmeras nas atividades que não envolvam inteligência, o fato é que elas têm um custo elevadíssimo para o Estado, que, como é de conhecimento notório, encontra-se em regime de recuperação fiscal, com pouquíssimos recursos disponíveis em caixa. (...)

45. Assim, com base na afirmação do Ministro Alexandre de Moraes, em sua antecipação ao voto que proferiu naquele mesmo julgamento dos Embargos de Declaração na Medida Cautelar nesta ADPF (e-doc. 568), no sentido de que “todos os governos pós ditadura - federais, principalmente - entenderam, que, pelo fato de a polícia civil e a polícia militar serem estaduais, os governos federais não precisariam investir em segurança pública”, é necessário chamar a União a assumir a responsabilidade pelo incentivo financeiro necessário à cobertura do valor dos sistemas de gravação de áudio e vídeo, considerando a Portaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública n. 648/2024, valendo ter em mente, entretanto, que como o Estado do Rio de Janeiro foi compelido a implantar as câmeras corporais muito antes da edição da referida Portaria, eventuais discrepâncias entre o sistema fluminense e aquele preconizado pela União não deve ser utilizado como argumento para inviabilizar os necessários repasses à conclusão e manutenção do sistema de body cams em âmbito estadual, ao menos enquanto vigem os atuais contratos administrativos.”

Como se sabe, a política pública de segurança pública e defesa social dos Estados e Distrito Federal deve observar as diretrizes da política nacional, conforme o artigo 3º da Lei 13.675/2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) no Brasil.

A transferência de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) aos Estados e Distrito Federal ocorre, nos termos do art. 7º da Lei 13.756/2018, a título de transferência obrigatória, conhecido como “fundo a fundo”, ou por meio da celebração de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere, a partir de critérios pré-estabelecidos

pelo Ministério da Justiça e da Segurança Pública.

A preocupação do Estado do Rio de Janeiro diz respeito a esta segunda modalidade de repasse, visto que a incongruência entre as regras de armazenamento do conteúdo audiovisual das câmeras corporais pode significar obstáculo para tais transferências.

Considero necessário e pertinente, levando em conta a situação fiscal do Estado do Rio de Janeiro, autorizar expressamente o recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública por meio de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere para viabilizar o cumprimento da presente decisão, ainda que distinto seja o prazo de preservação das imagens em relação à Portaria MJSP nº. 648/2024, até o encerramento dos contratos vigentes na data deste julgamento.

Para a celebração de novos contratos, caso pretenda o Estado do Rio de Janeiro, dentro de sua autonomia, pleitear recursos por meio de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere, deve o Estado passar a observar o prazo estabelecido pelo Ministério da Justiça e da Segurança Pública.

Em conclusão, quanto ao pedido de item “J”, voto para reconhecer o cumprimento parcial da medida cautelar que concedeu prazo para que o Estado do Rio de Janeiro instalasse 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, e para determinar:

a) que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, comprove a implantação das câmeras corporais na Polícia Civil nas hipóteses pertinentes, com a publicação da respectiva regulamentação, abrangendo os casos em que a Polícia Civil do Estado realiza atividades de patrulhamento e policiamento ostensivo, operações policiais planejadas e atividades ou diligências externas;

b) que fica autorizado o recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelo Estado do Rio de Janeiro por meio de

convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere para viabilizar o cumprimento da presente decisão, ainda que distinto seja o prazo de preservação das imagens em relação à regulamentação do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, até o encerramento dos contratos vigentes na data deste julgamento.

3.12. Documentação das provas periciais e autonomia técnica, científica e funcional da perícia (pedido de item “K” e pedido de desvinculação da polícia científica da estrutura da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro)

O pedido de item “K” da petição inicial requereu a determinação de que o Estado do Rio de Janeiro documente, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, nesses termos:

k) Determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro 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. O dever de documentar a perícia de local e o exame de necropsia inclui o registro fotográfico de todas as peças de roupa, objetos pessoais e demais provas conexas, assim como abrange a realização de fotografias do cadáver antes e depois de despi-lo, lavá-lo, barbeá-lo ou cortar-lhe os cabelos.

O pedido foi deferido pelo Pleno no Referendo de Medida Cautelar

(eDOC 563), em item assim ementado:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária virtual de 7 a 17 de agosto de 2020, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em conhecer parcialmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para: (...)

6. Deferir a medida cautelar para acolher o pedido formulado na alínea k, para determinar aos órgãos de polícia técnicocientífica do Estado do Rio de Janeiro 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. (...)

Rememoro a fundamentação amparada na sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília, com destaque aos parágrafos 180 a 182:

180. A Corte estabeleceu que, a fim de garantir sua efetividade, na investigação de violações de direitos humanos se devem evitar omissões na coleta da prova e no acompanhamento de linhas lógicas de investigação. A esse respeito, a Corte definiu que, quando os fatos se referem à morte violenta de uma pessoa, a investigação iniciada deve ser conduzida de forma a poder garantir a devida análise das hipóteses de autoria que dela decorram. Nesse ponto, cabe lembrar que não corresponde à Corte analisar as hipóteses de autoria usadas durante a investigação dos fatos e, conseqüentemente, determinar responsabilidades individuais, cuja definição compete aos tribunais

penais internos, mas avaliar as ações ou omissões de agentes estatais, segundo a prova apresentada pelas partes. Do mesmo modo, não compete à Corte substituir a jurisdição interna, estabelecendo as modalidades específicas de investigação e julgamento num caso concreto, para obter resultado melhor ou mais eficaz, mas constatar se nos passos efetivamente dados no plano interno violaram-se ou não obrigações internacionais do Estado decorrentes dos artigos 8 e 25 da Convenção Americana.

181. A Corte lembra que a falta de diligência tem como consequência que, conforme o tempo vá transcorrendo, se prejudique indevidamente a possibilidade de obter e apresentar provas pertinentes que permitam esclarecer os fatos e determinar as responsabilidades respectivas, com o que o Estado contribui para a impunidade.

182. Além disso, a devida diligência numa investigação médico-legal de uma morte exige a manutenção da cadeia de custódia de todo elemento de prova forense, o que consiste em manter um registro escrito preciso, complementado, conforme seja cabível, com fotografias e demais elementos gráficos, para documentar a história do elemento de prova à medida que passa pelas mãos de diversos investigadores encarregados do caso.

A investigação criminal conduzida de forma independente é garantia de acesso à justiça. Como os crimes contra a vida são, em regra, investigados por meio de perícias oficiais (art. 159 do Código de Processo Penal), tendo em vista que as provas tendem a se desfazer com o tempo, a falta de auditabilidade dos trabalhos dos peritos não apenas compromete a efetiva elucidação dos fatos pela polícia, como também inviabiliza a própria fiscalização.

A medida cautelar referente ao pedido de item “K” deve, portanto, ser confirmada.

Conexa ao tema, emergiu questão mais complexa e controversa, referente à garantia de efetiva autonomia técnica, científica e funcional à

ADPF 635 / RJ

perícia científica, a partir de recomendação realizada pelo Grupo de Trabalho Polícia Cidadã, do Conselho Nacional de Justiça (eDOC 717, p. 123), nesses termos:

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).

O segundo Grupo de Trabalho constituído pelo Conselho Nacional de Justiça também tratou do tema (eDOC 915, p. 12-15):

A polícia técnico-científica do estado do Rio de Janeiro está alocada institucionalmente enquanto Superintendência da Secretaria da Polícia Civil. Eis o primeiro problema a ser equacionado: é fundamental conferir autonomia à atividade pericial, tratando-se de discussão que se arrasta há anos no estado. E aqui, novamente, cumpre afirmar que não se funda em questionamento sobre eventual favorecimento na realização do trabalho-fim para satisfazer os interesses dos superiores hierárquicos, mas tão somente de sua possibilidade. Convém blindar o trabalho pericial da possibilidade de questionamento baseada na alocação institucional da atividade. Isso porque, como se sabe, a Polícia Civil também realiza operações com eventual resultado nas mortes ocorridas nas comunidades. (...)

Por todo o visto e relatado, sugere-se: a) a reavaliação da estrutura hierárquica da polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro, de modo a reforçar sua independência e autonomia institucional; b) a reavaliação do quadro de pessoal da polícia técnico-científica, com o objetivo de suprir o déficit de profissionais hoje existente; e c) o incremento da alocação de recursos públicos voltados à polícia técnico-científica, garantindo a aquisição de equipamentos e materiais necessários ao trabalho cotidiano dos peritos e peritas do estado.

A desvinculação do órgão de perícia técnica da estrutura da Polícia Civil foi expressamente requerida pelo arguente, em conjunto com vários *Amici curiae*, em 24 de agosto de 2023 (eDOC 819).

O marco legal de referência no estado é a Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (Lei Complementar Estadual nº. 204/2022-RJ), a qual determina, em seu artigo 21:

Art. 21. A Superintendência-Geral de Polícia Técnico-Científica será dirigida pelo Superintendente-Geral de Polícia Técnico-Científica, Perito ou Delegado de Polícia do Estado do Rio de Janeiro, sendo preferencialmente Perito, ambos ocupantes de cargo efetivo em atividade, da classe mais elevada da carreira e com mais de 12 (doze) anos na instituição competindo-lhe assistir o Secretário de Estado de Polícia Civil em suas representações social e funcional, assessorá-lo nos assuntos pertinentes à gestão das atividades de polícia técnico-científica, bem como desempenhar outras atividades que lhe forem designadas. (Redação dada pela Lei Complementar 211/2023)

Em âmbito nacional, a Lei nº. 12.030/2009, estabeleceu em seu art. 2º que, “no exercício da atividade de perícia oficial de natureza criminal, é assegurado autonomia técnica, científica e funcional, exigido concurso público, com formação acadêmica específica, para o provimento do cargo de perito oficial”.

Por sua vez, a Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis (Lei nº. 14.735/2023), no art. 28, dispôs o seguinte:

Art. 28. O perito oficial criminal, além do que dispõem a Constituição Federal, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e a legislação extravagante, sem prejuízo de outras previsões constantes de leis e regulamentos, exerce atribuições de perícia oficial de natureza criminal, sob requisição do delegado de polícia, assegurada a ele autonomia técnica, científica e

funcional.

O Estado do Rio de Janeiro entende que a estrutura atual já assegura autonomia técnica (eDOC 968) e que qualquer alteração só poderia ser feita pela via legislativa. Em audiência conduzida por NUSOL e NUPEC em 7 de maio de 2024 (eDOC 956), o Estado do Rio de Janeiro manifestou-se da seguinte forma, segundo a ata:

“Dada a palavra ao Estado do Rio de Janeiro: explicou que o Estado não pretende alterar a estrutura sobre o tema, mantendo-se a estrutura normativa já existente, conforme lei estadual e federal vigentes. Entende que a questão deve ser julgada pelo Plenário do STF. Que em relação à preservação do local do crime, está tratada em outra resolução. Quanto à autonomia da perícia, a distribuição é feita sem identificação prévia do perito, de modo que entende que a autonomia técnica já existe. Que eventual melhora dos serviços ou ampliação do número de peritos depende de repactuação no âmbito do regime de recuperação fiscal.”

Contrariamente, manifestou-se a Associação Brasileira de Criminalística (eDOC 974), juntando parecer elaborado pela Associação de Peritos Oficiais do Estado do Rio de Janeiro (eDOC 975), com o seguinte teor:

“Cabe ressaltar que a Perícia do Rio de Janeiro atualmente é dirigida por um delegado (não por um perito oficial). Tal fato este totalmente estranho, uma vez que mesmo nos poucos estados onde a perícia ainda está subordinada à Polícia Civil, o cargo máximo da Perícia é sempre ocupado por um Perito Oficial.

Tal configuração não permite que um Perito gerencie de maneira efetiva a Perícia, sendo inverídicas as alegações trazidas pela administração da Polícia Civil nas audiências da ADPF635, uma vez que o cargo máximo da Perícia está sendo ocupado por um delegado.

Em que pese o Diretor Geral do Departamento de Perícia (DGPTC) ser um Perito, este cargo não possui autonomia administrativa para melhor aproveitamento dos recursos humanos, tampouco pode solicitar, sem anuência da Superintendência, as prioridades de aquisições de insumos e equipamentos a fim de otimizar os trabalhos periciais, sendo, portanto, um ator dispensável, quase figurativo. O atual Diretor do DGPTC apenas cumpre as ordens determinadas pela Delegada Superintendente.

Trata-se de clara interferência direta e menosprezo de toda a Perícia, frequentemente tratada como incapaz de decidir os próprios caminhos técnicos e administrativos, precisando sempre do aval de órgãos geridos por não peritos para execução de situações que deveriam ser rotineiras. Tal interferência, muitas vezes acarreta burocratização desnecessária, inviabilizando processos urgentes, devido à necessidade, por exemplo, do convencimento da necessidade de insumos básicos para o funcionamento da perícia, ou impedindo, limitando e criticando atividades de formação, causando descontinuidade do aprimoramento pericial, sabidamente necessário ao que se espera de Peritos qualificados em qualquer lugar do mundo.”

A Associação de Peritos Oficiais do Estado do Rio de Janeiro também traz registros sobre o que entende se tratar de desvio de finalidade e negligência quanto a recursos obtidos por meio de emendas parlamentares, em detrimento da estruturação e aparelhamento necessários da perícia científica.

Registro que o Estado do Rio de Janeiro juntara, anteriormente, nota da Associação dos Peritos Legistas do Estado do Rio de Janeiro (APEL) externando preocupação com “posicionamentos e manifestações de outras associações relacionadas a Perícia Oficial” e negando haver “subserviência vassala” a outros órgãos (eDOC 970).

Sustenta o arguente, em suma, que o desenho institucional atual não assegura a autonomia técnica, científica e funcional das perícias nem a “investigação independente” exigida pela Corte Interamericana de

ADPF 635 / RJ

Direitos Humanos (eDOC 1081, p. 35). O arguente e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro requerem, assim, decisão aditiva desta Corte para determinar a desvinculação da perícia científica da estrutura da Secretaria de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro sugeriu, ainda, a criação de uma Força Nacional de Perícia tendo por referência a regulamentação da polícia científica da Polícia Federal, com base no art. 1º, III, parágrafo único, da Lei 10.446/2002; e de convênios que permitam a utilização de peritos de outros estados, nos moldes da Força Nacional de Segurança Pública, com base na Lei nº. 11.473/2007.

Destaco o seguinte trecho de sua manifestação final (eDOC 1083, p. 44):

Como se depreende do Ponto Resolutivo 16 da referida decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a obrigação imposta ao Estado Brasileiro, não apenas ao Estado do Rio de Janeiro, exige, como requisito de uma investigação independente, que os órgãos que investigarão os fatos, inclusive os responsáveis pela atividade de polícia científica, não integrem o mesmo órgão de segurança dos agentes investigados.

Assim, num primeiro momento, não se vislumbra uma quebra de independência quando a polícia científica vinculada à Secretaria de Polícia Civil atua na apuração de supostas infrações penais perpetradas no exercício de suas funções por policiais militares.

A hipótese de atuação dos órgãos de polícia científica vinculados à Polícia Judiciária da União se restringiria, a princípio, à apuração de infrações penais envolvendo policiais civis, sem prejuízo de caso o Ministério Público, titular da ação penal, repute necessário solicitar tal suporte investigatório técnico científico pontualmente em investigações de mortes por intervenção de agentes vinculados à polícia militar.

O tema foi amplamente debatido, portanto, sem consenso. Assim se

posiciona a Nota Técnica NUPEC (eDOC 1045):

39. A autonomia da perícia técnica é considerada essencial para a redução da letalidade. A eventual responsabilização de excessos apenas pode ser realizada a partir de perícia técnica com isenção. Os Requerentes reforçam a importância do tema com base diversos documentos nacionais e internacionais, sobre a necessidade de autonomia técnica das perícias (eDoc 998, p. 21 e ss). O Estado do Rio de Janeiro alegou nos autos e nas audiências que a perícia técnica tinha isenção e garantia de independência para realizar seu trabalho. Consideram que seria necessária uma alteração legal para criar um órgão com autonomia. Atualmente, a perícia técnica é vinculada à Secretaria da Polícia Civil. (...)

45. Ainda assim, conforme bem indica o Estado do Rio de Janeiro e o MP/RJ, a criação de órgão público exigiria lei específica, de autoria do Poder Executivo. Vale ressaltar que já houve emenda constitucional aprovada e promulgada pela Assembleia do Estado do Rio de Janeiro, que previu a criação de perícia criminalística e médico legal, com organização e estrutura próprias. Contudo, o STF (ADI 3644/600, de 2005) declarou sua inconstitucionalidade pelo vício de iniciativa parlamentar. Em outras palavras, já houve manifestação favorável da Assembleia Legislativa estadual, inclusive em sede constitucional estadual, mas a falta de iniciativa do Poder Executivo inibe sua concretização.

46. De qualquer modo, a autonomia administrativa da perícia técnica no Estado do Rio de Janeiro poderia ser aperfeiçoada com a vinculação dos órgãos relacionados diretamente à Secretaria de Segurança Pública, e não à Polícia Civil, com dispositivos orçamentários próprios, previstos na lei orçamentária estadual, com órgão corregedor apartado da Polícia Civil. A metodologia poderia contribuir para maior autonomia técnica e funcional e poderia ser implementada por ato do Poder Executivo estadual.

47. Além da autonomia técnica e funcional, outras medidas complementares se fazem necessárias como a reposição da força de trabalho e a melhoria dos equipamentos. (...)

Em manifestação anterior, a Associação Brasileira de Criminalística trouxe uma síntese panorâmica da situação das perícias no país em relação à Polícia Civil (eDOC 899):

Primeiramente, para atualizar a situação das Polícias Científicas no Brasil, pode-se apontar três tipos de relação entre o órgão de perícia e a polícia civil:

Sete Estados possuem órgãos periciais vinculados à Polícia Civil, fazendo parte de sua estrutura orgânica: Acre, Distrito Federal, Minas Gerais, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro e Roraima.

Em quinze Estados, a perícia é desvinculada em relação à Polícia Civil e subordinada à Secretaria de Segurança Pública ou à Chefia do Poder Executivo Estadual, mas não possui independência financeira e orçamentária. Essa é a situação de: Alagoas, Amazonas, Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pernambuco, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins.

Por outro lado, cinco Estados brasileiros concederam aos seus órgãos periciais desvinculação completa em relação à Polícia Civil, ou seja, possuem subordinação direta à Secretaria de Segurança Pública ou à Chefia do Poder Executivo Estadual, bem como independência financeira e orçamentária, conjuntura identificada nos Estados: Amapá, Bahia, Ceará, Pará e Rondônia.

Inconteste o dever de se assegurar à perícia criminal autonomia técnica, científica e funcional. Colaciono abaixo, nesse sentido, a ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.621/TO, de minha relatoria:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. LEGISLAÇÃO QUE CONSIDERA AGENTES DE NECROTOMIA, PAPILOSCOPISTAS E

PERITOS OFICIAIS COMO SERVIDORES DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO TOCANTINS, E QUE DISCIPLINA ATRIBUIÇÕES DA SUPERINTENDÊNCIA DE POLÍCIA CIENTÍFICA DO ESTADO. NATUREZA REGULAMENTAR DO DECRETO Nº 5.979/2019. CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA. COMPREENSÃO CONSTITUCIONALMENTE ADEQUADA DO ROL CONTIDO NO ARTIGO 144 DA CRFB/88. AUTONOMIA DA POLÍCIA CIENTÍFICA. POSSIBILIDADE DE O ENTE FEDERADO CRIAR SUPERINTENDÊNCIA DE POLÍCIA CIENTÍFICA NÃO SUBORDINADA À POLÍCIA CIVIL. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária apresenta-se como entidade apta a, nos termos do art. 103, IX da CRFB/88, ajuizar ação direta de inconstitucionalidade que questiona desenho institucional da segurança pública com possíveis reflexos sobre a atuação de Delegados da Polícia Civil. 2. Apesar da consolidada jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal sobre a impossibilidade de conhecer, em ação direta, da incompatibilidade entre decretos secundários e a legislação ordinária, o Decreto nº 5.979/2019, do Estado do Tocantins, revela suficiente generalidade, abstração e independência normativa para permitir a fiscalização abstrata de sua constitucionalidade. **3. A tradicional compreensão sobre a taxatividade do rol do art. 144 da Constituição da República cedeu lugar a interpretação menos restritiva, permitindo aos entes federativos criarem polícias científicas autônomas que, do ponto de vista da organização administrativa, não estejam vinculadas à Polícia Civil.** 4. Não ofende a Constituição da República legislação estadual que considera agentes de necrotomia, papiloscopistas e peritos oficiais como servidores da polícia civil de Estado-membro, remetendo o poder de controle e supervisão exercido sobre eles a Superintendência de Polícia Científica. 5. Ação direta julgada improcedente.

Na esteira de movimento jurisprudencial de aprofundamento da noção de autonomia a ser reconhecida às polícias científicas e por interpretação do próprio art. 144, *caput*, da CFRB, entendo que se consolidou o entendimento pela competência concorrente entre União e

Estados para tratar de segurança pública. Na mesma linha:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Constituição, art. 140, § 8º, e Lei Complementar 756/1994 do Estado de São Paulo, que dispõem sobre a Superintendência de Polícia Técnico-científica. 3. As Constituições Estaduais podem criar órgãos ou entidades que desempenhem funções auxiliares às atividades policiais, sem atribuições de segurança pública. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 2.861/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29/05/2020)

Ainda, assim decidiu o Supremo Tribunal Federal ao julgar em conjunto as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 2.943, 3.309 e 3.318, relativas ao poder de investigação do Ministério Público, no item 11 da ementa:

11. A garantia da autonomia técnica, funcional e científica das perícias, reconhecida no julgamento da ADI 6621, é condição essencial para que a investigação conduzida pelo Ministério Público possa ser levada a efeito.

Portanto, o entendimento consolidado desta Corte é pela não taxatividade do rol do artigo 144 da Constituição, sendo constitucional a criação, pelos entes federativos, de polícias científicas autônomas e não vinculadas à Polícia Civil.

Nesse sentido, na ADI 2.575/PR, de Relatoria do e. Ministro Dias Toffoli, assentou-se que “não ofende o § 4º do art. 144 da Constituição a estruturação de um órgão composto por peritos criminais e médicos legistas, separado da Polícia Civil e autônomo”.

Ocorre que o pedido em análise é, distintamente, pela declaração da inconstitucionalidade da vinculação da polícia científica à Secretaria da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, o que equivale a impor, por

meio de decisão judicial, a reforma da organização político-administrativa do ente federado, entendendo-se que a referida alocação institucional inviabiliza a autonomia técnica, científica e funcional das perícias.

Em decisão monocrática de 23 de novembro de 2023 (eDOC 842), ponderei que o Plenário deste Supremo Tribunal Federal poderia, nesse momento, vir a deliberar sobre o alcance da determinação feita pela Corte Interamericana quanto à independência e à autonomia dos peritos. É de se consignar, porém, que o parágrafo 343 da Sentença do caso Favela Nova Brasília vs. Brasil reconheceu a afirmação da autonomia da perícia pela legislação brasileira, nesses termos:

“343. Quanto ao pedido de garantia de autonomia dos peritos com respeito às polícias, por meio da criação de uma carreira específica e independente com recursos humanos, financeiros e estruturais para o desempenho de suas funções, a Corte toma nota de que, desde 2009, o artigo 2º da Lei Nº 12.030/2009 garante a autonomia técnica, científica e funcional aos peritos criminais no Brasil. Além disso, a Corte observa a existência de dois projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional (499/2010 e 325/2009) com o objetivo de incluir dois incisos no artigo 144 da Constituição Federal, a fim de garantir que a perícia criminal federal e as perícias criminais dos estados e do Distrito Federal se convertam em órgãos independentes de segurança pública no Brasil. No âmbito estadual, a Corte toma nota das iniciativas do Estado de Goiás, que, mediante a Lei Nº 16.897/2010, determina que a carreira de perito criminal esteja vinculada à Superintendência de Polícia Técnico Científica, da Secretaria de Segurança Pública, e do Estado de São Paulo, que determina que o Instituto de Criminalística e o Instituto Médico Legal estejam igualmente submetidos à Superintendência de Polícia Técnico-Científica do Estado. Considerando o exposto, a Corte não considera necessário ordenar a medida de reparação solicitada.”

A sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso

Favela Nova Brasília não obriga, portanto, a desvinculação do órgão pericial estadual da estrutura da Polícia Civil (eDOC 1091, p. 28).

Não cabe ao Poder Judiciário interferir na organização político-administrativa do ente federado, por mais recomendável que seja a desvinculação administrativa e financeira da perícia em relação à polícia civil. A matéria é inclusive objeto de Proposta de Emenda Constitucional em tramitação no Senado Federal (PEC 76/2019-SF), cabendo sua apreciação ao Congresso Nacional.

Por essas razões, o pedido pela determinação de desvinculação da polícia científica da estrutura administrativa da Polícia Civil deve ser indeferido.

A autonomia a ser garantida, nos termos da jurisprudência desta Corte, é a aquela técnica, funcional e científica, com os conceitos dados pela Resolução CNDH nº. 15/2024, do Conselho Nacional de Direitos Humanos (eDOC 1028).

Entendo, nesse sentido, que há duas situações pontuais a ensejar violação da autonomia científica, técnica e funcional reconhecida por este Tribunal e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Primeiramente, mediante o cotejo entre a determinação da Corte Interamericana e a interpretação prevalente na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, **é o caso de se declarar incidentalmente a inconstitucionalidade da previsão, por lei estadual, da possibilidade de o superior hierárquico imediato não ser um Perito, como consta do art. 21 da Lei Complementar Estadual nº. 204/2022-RJ, porque incompatível com a garantia geral de independência da perícia e com sua autonomia técnica, científica e funcional.**

A redação do art. 21 da Lei Complementar Estadual nº. 204/2022-RJ, mesmo após alteração promovida pela Lei Complementar Estadual 211/2023-RJ, manteve a regra que permite que a chefia da polícia científica seja ocupada por Delegado de Polícia Civil, o que, consoante informações trazidas aos autos, tem sido a regra no Estado do Rio de Janeiro, embora a lei estabeleça que a Superintendência-Geral de Polícia

Técnico-Científica será ocupada preferencialmente por um perito.

Em segundo lugar, é imperativo garantir o cumprimento da determinação da Corte Interamericana de Direitos Humanos segundo a qual a investigação, abrangida a perícia, deve ser atribuída a um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente com morte.

Transcrevo, a esse respeito, o §187 da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília vs. Brasil:

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

Nos mesmos termos, deve ser seguido o Protocolo de Minnesota sobre Investigação de Morte Potencialmente Ilícita, atualizado em 2016, cuja tradução integral para o português foi publicada, em 2024, pelo Conselho Nacional de Justiça. Destaco, abaixo, o ponto 28:

28. A equipe investigadora e os mecanismos de investigação devem ser – e devem ser vistos como – independentes de influências indevidas. Devem ser independentes institucional e formalmente, bem como na prática e na percepção, em todas as fases. As

investigações devem ser independentes de quaisquer perpetradores(as) suspeitos(as) e das unidades, instituições ou agências a que pertencem. As investigações de homicídios policiais, por exemplo, devem ser realizadas sem a influência indevida que pode surgir de hierarquias institucionais e cadeias de comando. Inquéritos sobre graves violações de direitos humanos, tais como execuções extrajudiciais e tortura, devem ser conduzidos sob a jurisdição de tribunais civis comuns. As investigações também devem estar livres de influências externas indevidas, como os interesses de partidos políticos ou de grupos sociais poderosos.

Portanto, para a garantia do devido cumprimento da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Favela Nova Brasília, quando a morte em questão se der em contexto de ação ou operação policial da Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE) ou de qualquer agente da Polícia Civil do Estado de Rio de Janeiro, deve ser vedada a atuação da Superintendência-Geral de Polícia Técnico-Científica do Estado, devendo o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro tomar as providências cabíveis para viabilizar a perícia científica com outros profissionais, inclusive, sendo o caso, mediante convênio com a Poder Executivo da União, ou requisitando a realização de perícia técnica nos termos da decisão proferida por esta Corte nas ADI's 2.943, 3.309 e 3.318.

Caso o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro indique não dispor da estrutura necessária para a realização da perícia no caso concreto, fica autorizado o prosseguimento com a realização da perícia pela Superintendência-Geral de Polícia Técnico-Científica do Estado, com o fim de evitar a paralisação da investigação.

Em conclusão, quanto ao pedido de item "K", voto para confirmar a medida cautelar deferida e para determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro 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*.

Em complemento, voto para:

a) declarar a nulidade, com redução de texto, da expressão “Delegado de Polícia” constante do art. 21 da Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (LC 204/2022-RJ);

b) vedar a atuação de peritos vinculados à Superintendência-Geral de Polícia Técnico-Científica do Estado do Rio de Janeiro quando a investigação tratar de possível cometimento de crime por parte de policial civil do Estado do Rio de Janeiro, enquanto a perícia criminal permanecer inserida na estrutura da Polícia Civil do Estado, devendo o Ministério Público, na condição de responsável pela investigação direta, tomar as providências cabíveis a fim de viabilizar a perícia com outros profissionais. Caso o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro indique não dispor da estrutura necessária para a realização da perícia no caso concreto, fica autorizado o prosseguimento com a realização da perícia pela Superintendência-Geral de Polícia Técnico-Científica do Estado, para o fim de evitar a paralisação da investigação.

3.13. Aspectos atinentes à investigação por parte do Ministério Público (pedidos de itens “L”, “M”, “N” e “O”)

Quatro pedidos constantes da petição inicial, de itens “L”, “M”, “N” e “O”, requereram determinações atinentes à atuação do Ministério Público na investigação de casos de mortes potencialmente ilícitas causadas por intervenção policial. Os pedidos foram os seguintes:

“1) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que instaure procedimentos investigatórios autônomos nos casos de mortes e demais violações a direitos fundamentais

cometidas por agentes de segurança, dotando-se da necessária estrutura para conduzir com eficiência essas investigações.

m) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e às polícias civil e militar fluminenses que, nas suas respectivas investigações, diligenciem no sentido de ouvir a vítima e/ou os seus familiares, assegurando-lhes a possibilidade de apresentar declarações, prestar informações, indicar meios de prova e sugerir diligências, devendo avalia-las fundamentadamente, bem como notificá-las, do modo que for mais conveniente a essas pessoas, sobre o eventual arquivamento do procedimento investigatório.

n) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e às polícias civil e militar fluminenses que, nas investigações de mortes e abusos possivelmente cometidos por policiais, priorizem a tramitação dos procedimentos cujas vítimas sejam crianças ou adolescentes.

o) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que designe, ao menos, um(a) promotor(a) de Justiça para fins de atendimento, em regime de plantão, de demandas relacionadas ao controle externo das polícias fluminenses, bem como que confira ampla divulgação da existência do serviço, inclusive no seu sítio eletrônico, para que os cidadãos possam saber a quem devem recorrer para denunciar eventuais abusos e violações de direitos pelas forças de segurança durante operações policiais.”

Os quatro pedidos foram deferidos pelo Pleno ao referendar a medida cautelar (eDOC 563), em item assim ementado:

9. O reconhecimento da competência investigatória do Ministério Público, tal como fez este Tribunal quando do julgamento do RE 593.727, deflui da competência material direta do Ministério Público, consoante disposto no art. 129, I e IX, da Constituição Federal. O sentido da atribuição dada ao Ministério Público no texto constitucional coincide com o papel que se exige de uma instituição independente para a realização das atividades de responsabilização

penal prevista nos Princípios das Nações Unidas sobre o Uso da Força e Armas de Fogo. O reconhecimento do poder do Ministério Público de realizar essa atividade não pode ser visto como faculdade, pois quem detém a competência para investigar não pode agir com discricionariedade sobre ela, sob pena de compactuar com a irregularidade que deveria ser cuidadosamente apurada. 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. (...)

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária virtual de 7 a 17 de agosto de 2020, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em conhecer parcialmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para: (...) 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, devendo a investigação atender, por sua vez, 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, acolhendo também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão.

Manifesto-me, desde logo, pela confirmação das medidas cautelares e sua ampliação em aspectos pontuais.

ADPF 635 / RJ

De acordo com o manual do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), o aprimoramento do princípio da prestação de contas da atividade policial passa tanto por estruturas independentes como também pelo fortalecimento daquelas já existentes:

“Reforçar a capacidade de prestação de contas (*accountability*) da polícia não deve se limitar a estabelecer uma nova estrutura (independente), mas deve incluir o fortalecimento da capacidade, da habilidade e da competência das estruturas de *accountability* internas e externas já existentes”. (UNODC, *Handbook on police accountability, oversight and integrity*. New York: United Nations, 2011, p. 16, tradução livre)

No parágrafo 309 da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Favela Novela Brasília vs. Brasil, consta que o Estado brasileiro considerou desnecessária “a criação de outro mecanismo de controle e monitoramento de órgãos responsáveis pela investigação de delitos, em razão da responsabilidade do Ministério Público nas investigações policiais e do controle externo da atividade policial e da competência do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) para supervisionar o cumprimento dos deveres funcionais de seus membros”.

A Constituição atribuiu ao Ministério Público a promoção da ação penal pública, de forma privativa, e o exercício do controle externo da atividade policial:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; (...)

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior

Trata-se de enorme responsabilidade institucional, cuja efetiva assunção é fundamental para a consolidação da democracia e dos avanços civilizatórios necessários ao país. A produção de efeitos concretos e de longo prazo em matéria como a presente Arguição depende, em larga medida, da participação ativa e do engajamento do Ministério Público.

Retomo, de partida, a decisão proferida por esta Corte nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 2.943, 3.309 e 3.318, relativas ao poder de investigação do Ministério Público. Naquela ocasião, os itens 9 e 10 restaram assim ementados:

9. O exercício do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, deflui não apenas de atribuição constitucional, mas também de exigência imposta pelo direito convencional, por força de sua competência material direta e de sua independência funcional.

10. A instauração de procedimento investigatório pelo Ministério Público deverá ser motivada sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infrações penais ou sempre que mortes ou ferimentos graves ocorram em virtude da utilização de armas de fogo por esses mesmos agentes. Havendo representação ao Ministério Público, a não instauração do procedimento investigatório deverá ser sempre motivada.

Portanto, em conjunto com a medida cautelar deferida nesta Arguição, não resta dúvidas de que sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, ou sempre que mortes ou ferimentos graves ocorram em virtude da utilização de armas de fogo por esses mesmos agentes, a investigação preliminar será atribuição do órgão do Ministério Público competente, e não da respectiva polícia judiciária ou de unidades administrativas internas à própria corporação, como batalhões da polícia

militar.

Se há ulterior necessidade de estruturação e aparelhamento, rememoro que a Corte Interamericana de Direitos Humanos decidiu, no parágrafo 189 da Sentença no Caso Honorato e Outros versus Brasil, de 27 de novembro de 2023, que cabe ao Estado garantir ao Ministério Público os recursos econômicos e humanos necessários para investigar e exercer adequadamente a função de controle externo da atividade policial.

Admitir que os primeiros atos investigatórios fiquem a cargo de batalhões ou corregedoria da polícia militar ou da polícia civil, quando há suspeita de infração penal praticada por agentes das respectivas polícias, consiste em violação do Ponto Resolutivo 16 da Sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília, bem como do Protocolo de Minnesota sobre Investigação de Morte Potencialmente Ilícita.

Reside, nesse ponto, no que tange à investigação preliminar de infrações penais potencialmente praticadas por agentes das polícias militares estaduais, uma confusão interpretativa a partir da demarcação de competências entre a justiça comum e a justiça militar.

A competência da justiça militar, com fulcro nos artigos 124 e 125, § 4º da CRFB e no art. 9º do Código Penal Militar, não abrange crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares contra civil, os quais serão da competência do Tribunal do Júri (art. 9º, § 1º, Código Penal Militar), e, portanto, da justiça comum.

A única ressalva prevista em lei é aquela do art. 9º, § 2º, do Código Penal Militar, quando a ação é praticada por membro das Forças Armadas, sendo a matéria objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.901, de relatoria do eminente Ministro Gilmar Mendes, em trâmite neste Tribunal. Menciono ainda, sobre tema conexo, consistente na ampliação da competência da justiça castrense constante do artigo 15, § 7º, da Lei Complementar 97/1999, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.032, com julgamento iniciado, de relatoria do eminente Ministro Marco

Aurélio.

Quanto a crimes dolosos contra a vida praticados por agentes das polícias militares estaduais contra civil, porém, é firme a jurisprudência desta Corte sobre o tema:

“A competência constitucional do Tribunal do Júri, nos crimes dolosos contra a vida de civil praticado por militar, prevista no art. 125, § 4º, da Constituição Federal, possui caráter especial em relação à competência da Justiça castrense, de modo que, em tais hipóteses, caberá ao Juízo Militar encaminhar os autos do inquérito policial militar à Justiça comum, nos termos do art. 82, § 2º, do Código de Processo Penal Militar, Juízo este competente para, no exercício da sua Jurisdição, apreciar eventual existência de causa excludente de ilicitude”. (RE 1.279.828/SP ED, 1ª Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 8.9.2020)

“(…) 2. A Constituição da República, em seu artigo 125, § 4º, prevê expressamente a competência do Tribunal do Júri, organizado no âmbito da justiça comum, e não da justiça militar, para o julgamento de crimes dolosos contra a vida praticados por militar contra civil. 3. Em consequência, refoge à competência da Justiça Militar o arquivamento do Inquérito Policial Militar, mediante acolhimento da tese defensiva de legítima defesa. Deveras, compete à justiça comum e, em caso de pronúncia, ao corpo de jurados, o pronunciamento decisório acerca dos fatos e provas, inclusive para análise da configuração ou não de qualquer das causas excludentes de ilicitude. Precedentes. (...)” (RE 1.458.906/SP AgR, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, j. 13.11.2023)

Por isso, a prática recorrente de início de investigações de crime doloso contra a vida praticado por policial militar, contra civil, dar-se por meio de inquérito policial militar, sustentada pela aventada possibilidade de haver “outros crimes militares” na situação, é inconstitucional e deve ser corrigida pela presente decisão quando reafirma o poder-dever do Ministério Público atuante na justiça comum

(ou em unidade especializada) para a investigação direta.

Isso posto, restam dois temas a tratar nesse tópico: a participação de vítimas e familiares na investigação e pleito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro para acesso aos dados e microdados, com georreferenciamento, dos sistemas informáticos da área de segurança pública do Estado.

3.13.1. Participação de vítimas e familiares na investigação preliminar

O tema da participação de vítimas e familiares na investigação guarda relação com o pedido de item “M”, tendo a medida cautelar sido deferida, conforme ementa acima transcrita, e o assunto amplamente debatido em reuniões técnicas e audiências. Transcrevo a síntese da nota técnica do NUPEC (eDOC 1045):

37. Em seu relatório de avaliação, o CNJ ressaltou a importância de assegurar a participação da vítima e de seus familiares na investigação de delitos conduzida pela Polícia e pelo Ministério Público. Como base, utilizaram a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília e na Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder”. Assim, sugeriu que o Plano reconhecesse expressamente “[...] 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 sua participação efetiva, com acesso aos dados que não sejam sigilosos”.

38. Em suas manifestações, como na audiência realizada em 07.12.2023, e em petição aos autos (eDoc 1025), o Estado do Rio de Janeiro não se opôs ao acesso a informações durante o inquérito policial, mas ressaltou em diversas vezes sobre o direito da autoridade policial em manter o sigilo das investigações e, em determinados casos, do acesso à informação ocorrer por meio de advogado. Argumenta que o relatório do CNJ não seria vinculante, mas apenas uma recomendação. Os autores apresentaram proposta

de regulamentação no dia 19.12.2023. O conteúdo da resolução foi debatido nas audiências realizadas, entre todos os atores envolvidos. Em 17 de junho de 2024, o Estado do Rio de Janeiro juntou aos autos a informação que havia concluído a discussão jurídica sobre a normativa estadual sobre acesso à informação por vítimas e familiares e que estaria encaminhando o ato para publicação. Como a minuta não foi disponibilizada e o ato ainda não foi publicado, quando da conclusão da presente nota técnica, não foi possível realizar uma análise específica do conteúdo.

Em 13 de agosto de 2024, o ato mencionado acima foi publicado como a Resolução Conjunta SESP/SEPOL/SEPM n. 4/2024 (eDOC 1100). Assim prevê seu art. 3º:

Art. 3º - O Poder Público deverá, no exercício das suas atribuições, adotar as providências necessárias para garantir que as vítimas de atos decorrentes de intervenção de agente de estado e seus familiares sejam tratados com respeito e equidade, observando os seguintes direitos básicos:

I - obter informações acerca da existência de procedimento investigatório e sobre o andamento dos procedimentos investigatórios, seu encerramento e decisão final;

II - obter informação sobre a tramitação dos procedimentos investigatórios, independentemente da representação por advogado ou por defensor público;

III - adoção das providências pertinentes para a proteção da sua segurança, da sua vida privada, inclusive por meio de encaminhamento a programa de proteção;

IV - oitiva, de forma prioritária, da vítima e de seus familiares;

V - direito de não ser submetido a quaisquer procedimentos ou diligências desnecessárias, repetitivas ou invasivas, que o leve a reviver, sem estrita necessidade, a situação de violência ou outras situações potencialmente geradoras de estigmatização e sofrimento;

VI - O direito de petição, observada a necessária capacidade postulatória, e com assistência de advogado ou defensor público devidamente constituído, incluindo a possibilidade de participar das investigações mediante apresentação de sugestões de diligências, indicação de meio de prova e testemunhas, sugestões estas que serão acolhidas ou não, por decisão fundamentada da Autoridade que preside a investigação;

VII - informação facilitada e disponibilizada na internet, especialmente quanto às formas de comunicação com o órgão público pertinente e de encaminhamento de requerimentos, por meio físico ou on-line, na forma de protocolo a ser instituído pelas Secretarias de Estado responsável pelo procedimento investigatório;

VIII - direito à juntada imediata de todos os seus requerimentos aos autos dos procedimentos investigatórios, bem como à numeração de todas as páginas de autos do procedimento investigatório, assegurado o direito à apreciação de seus pedidos em prazo razoável, com ciência da decisão.

Nada obstante e registrado o avanço representado pela importante resolução, assiste razão ao Estado do Rio de Janeiro quando afirma que a determinação não diz respeito exclusivamente às polícias (eDOC 1091), incidindo significativamente sobre a atuação do Ministério Público, na condição de principal encarregado da investigação direta em casos de letalidade policial.

A participação “formal e efetiva na investigação de crimes realizada pela polícia ou pelo Ministério Público” consta, nesses termos, como determinação do parágrafo 329 da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília.

Em sua manifestação final (eDOC 1083), o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro traz ponderações quanto à necessidade de preservação do sigilo nas investigações criminais “nas hipóteses e na forma do regramento previsto no ordenamento jurídico pátrio”.

A previsão legal de sigilo nas investigações preliminares cumpre

ADPF 635 / RJ

objetivos específicos e o sigilo pode, de fato, ser decretado pela autoridade que preside a investigação, desde que respeitados os direitos e garantias de qualquer pessoa sob investigação do Estado, bem como as prerrogativas de quem a represente, nos termos e limites do artigo 20 do Código de Processo Penal, do artigo 16 da Resolução CNMP 181/2007, do Conselho Nacional do Ministério Público, e da Súmula Vinculante 14, deste Tribunal, segundo a qual:

É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa.

Destaco que a Resolução CNMP 181/2007 trata, no artigo 17, dos direitos das vítimas e seus familiares na investigação, enquanto a Resolução CNMP 243/2021 institui a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas no âmbito do Ministério Público. A matéria é igualmente objeto do artigo 201 do Código de Processo Penal, com a redação da Lei nº 11.690/2008.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, informou que atua internamente conforme a Resolução GPGJ 1.678, de 2011, e que foi criada uma Coordenadoria-Geral de Promoção da Dignidade da Pessoa Humana (COGEPDPH) por meio da Resolução GPGJ nº 2.419, de 2021, a qual conta com uma Coordenadoria de Promoção dos Direitos das Vítimas e um Núcleo de Apoio às Vítimas.

O que ocorre, nos fatos, é que a condição tradicional de vítima é muitas vezes negada e invertida em situações que envolvam a apuração de possível crime por parte de agente estatal, incidindo, a rigor, novos processos de criminalização sobre vítimas e familiares com o intuito de justificação do ato, em fenômeno denominado como revitimização ou vitimização secundária, pelo Estado, e vitimização terciária, pela comunidade (MAWBY, R. e WALKLATE, S. *Critical Victimology*:

International Perspectives. Londres: Sage, 1994), o que deve ser tratado com muito cuidado, seriedade e respeito.

Tanto no espaço do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro como na dimensão de regulamentação exercida pelo Conselho Nacional do Ministério Público, é importante aprimorar os atos normativos existentes a partir da constatação de que as vítimas de casos de letalidade policial constituem uma categoria que demanda algumas especificidades relativas à sua especial vulnerabilidade na relação com agentes do Estado, devendo ser garantido, como regra, o direito à informação, sem prejuízo da eventual necessidade de decretação de sigilo.

Considero, de todo modo, cumprida a medida cautelar, devendo o aprimoramento dos atos normativos ser objeto de debate pelo Comitê de Acompanhamento e de iniciativas do próprio Ministério Público.

3.13.2. Acesso integral do Ministério Público aos dados e microdados, com georreferenciamento, dos sistemas informáticos da área de segurança pública

Reitero a alta relevância da transparência e do compartilhamento de dados para o devido acompanhamento das políticas públicas de segurança e questões sensíveis como a letalidade policial. Aqui, a matéria redobra em importância por se tratar das próprias condições de exercício da função de controle externo pelo Ministério Público.

No Relatório apresentado pelo segundo Grupo de Trabalho constituído pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio da Portaria da Presidência nº. 03, de 8 de janeiro de 2024, com o objetivo de “verificar in loco o funcionamento dos plantões judiciais criminais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), apurar o repasse de informações do sistema de registro de operações policiais ao Poder Judiciário e averiguar o funcionamento do sistema de supervisão judicial dos mandados de prisão e das medidas cautelares”, constaram as seguintes recomendações (eDOC 915, p.121-122):

“Conforme detalhado no item 3.4 do presente relatório, destaque-se a necessidade de comando judicial que imponha a obrigatoriedade de disponibilização ao Ministério Público pelas Polícias de informações de modo a permitir a efetiva realização do controle externo, ou seja, as forças policiais deverão aportar seus dados em canal ministerial sistematizado, com dados estruturados e confiáveis, que possam ser acompanhados em tempo real. Sugere-se que tais informações não se restrinjam a dados de operações policiais, devendo incluir registros de ocorrência, laudos periciais e demais informações sobre investigações penais, tão logo tais documentos sejam produzidos, a fim de viabilizar um controle externo mais concomitante/contemporâneo da atividade policial pelo Ministério Público.

Ainda nessa temática, importante que o comando judicial, objeto da sugestão acima, contemple, inclusive, o acesso direto do Ministério Público aos dados brutos e microdados dos sistemas informatizados utilizados pelas forças policiais, notadamente aos sistemas operados pela Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro para gestão de registro de ocorrências (ROWeb) e de laudos (LaudoWeb).

Reputa-se que a concessão de acesso direto aos dados brutos produzidos pelas Forças Policiais, além de representar um inegável incremento de transparência ativa, ainda subsidiará o Ministério Público dos elementos necessários ao controle concentrado das políticas públicas de segurança, na linha do preconizada pela recente Resolução CNMP nº 279/2023. Não há outro caminho para fiscalizar a efetividade da atuação policial e preservação dos direitos humanos senão com a transparência dos dados das investigações, ocorrências e operações policiais sob a supervisão daquele que tem o dever constitucional de proceder ao controle externo da atividade policial, não se perdendo de foco a necessidade de compartimentação dos aludidos dados e preservação do sigilo legal.

Ao fim, pondere-se que, não obstante os trabalhos do Grupo de Trabalho se esgotem com a produção e com o encaminhamento do presente Relatório, é certo que o Conselho Nacional de Justiça permanecerá atento, nos limites de suas competências

ADPF 635 / RJ

constitucionais, ao seu mister de velar pelo bom funcionamento do Poder Judiciário fluminense, inclusive no que atine ao objeto da ADPF nº 635.”

Com base em tais recomendações determinei, em decisão monocrática de 12 de junho de 2024 (eDOC 1013), a intimação do Senhor Secretário de Estado da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro para que informasse se a disponibilização ao Ministério Público das referidas informações estava a ocorrer nos termos do Relatório, com canal próprio e sistematizado, dados estruturados e confiáveis, passíveis de acompanhamento em tempo real.

Em informação de 14 de junho de 2024 (eDOC 1020), o Estado do Rio de Janeiro comunicou a celebração do Termo de Convênio 12/2024 entre a Secretaria de Estado da Polícia Civil e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro visando o compartilhamento dos dados. Cópia do referido convênio foi posteriormente juntada aos autos (eDOC 1101).

Todavia, em sua manifestação final, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro afirmou que os termos do convênio não vêm sendo cumpridos (eDOC 1083, p. 11-13):

“A partir dessa constatação e de recente decisão proferida por Vossa Excelência, avançaram as tratativas que culminaram, em meados de junho de 2024, com a celebração de um convênio que, estima-se, permitirá ao Ministério Público do RJ o acesso a dados de operações policiais, imagens, registros de ocorrência, laudos periciais e outras peças de informação relacionadas a investigações penais.

Ocorre que, não obstante a celebração do convênio citado e da existência de outro acordo de cooperação técnica celebrado entre MPRJ e ISP (Instituto de Segurança Pública, autarquia estadual), esta semana, no dia 13/08/24, em reunião realizada entre MPRJ, SEPOL e ISP, o Ministério Público encontrou dificuldades impostas pelo ISP em obter acesso a sistemas, dados, microdados e georreferenciamento. Seja por questões operacionais, seja pela

alegada necessidade de reiteradas e sucessivas autorizações de outros órgãos que produzem a informação (ora SEPOL, ora SESEG, ora ISP, ora SEPM), fato é que até a presente data o MPRJ NÃO OBTEVE os dados previstos nos citados convênios, fato que inviabiliza um controle externo da atividade policial mais efetivo.

Em que pese a louvável postura cooperativa da gestão atual da Secretaria de Polícia Civil, que permitiu a celebração do instrumento convenial mencionado, reputamos que é necessário, inclusive para garantir a perenidade do acesso integral aos dados e microdados, inclusive com georreferenciamento, dos sistemas operados pelas polícias e também para que haja uma decisão paradigma de que se utilizem os demais ramos do Ministério Público brasileiro, que tal acesso seja reconhecido por esta E. Corte. E isso deve ocorrer mediante comando judicial, que reconheça a prerrogativa ministerial diretamente decorrente do artigo 129, VII, da Constituição da República, e que garanta que exercício de tal prerrogativa não seja impactado por eventuais alterações do posicionamento dos gestores à frente da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro.

Assim, pugna o MPRJ que seja fixado no Acórdão de julgamento desta Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais, em obrigação de fazer, que o Estado do Rio de Janeiro (por meio da SEPOL, da SEPM, da SSP, do ISP e de outros órgãos com atuação na temática) conceda acesso integral aos dados e microdados, inclusive com georreferenciamento, dos sistemas informáticos da área de segurança pública, a fim de que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro cumpra sua atribuição constitucional de controle externo da atividade policial. Tais dados deverão ser aportados ao MPRJ por meio de canal sistematizado indicado pelo MP, e devem incluir dados estruturados e confiáveis, que possam ser acompanhados em tempo real. Tais informações não devem se restringir a dados de operações policiais, devendo incluir registros de ocorrência, laudos periciais e demais informações sobre investigações penais, tão logo tais documentos sejam produzidos, a fim de viabilizar um controle externo mais concomitante/contemporâneo da atividade policial pelo Ministério Público. Deve, ainda, ser assegurado o acesso direto do Ministério Público aos dados brutos e microdados dos sistemas informatizados

ADPF 635 / RJ

utilizados pelas forças policiais, notadamente aos sistemas operados pela Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro para gestão de registro de ocorrências (ROWeb) e de laudos (LaudoWeb).”

Assiste inteira razão ao Grupo de Trabalho do Conselho Nacional de Justiça e ao órgão ministerial quanto ao pleito e seus fundamentos. Com efeito, o acesso integral aos dados e microdados dos sistemas informáticos operados pelas forças de segurança pública é prerrogativa do Ministério Público, por decorrência direta da função que lhe foi atribuída pela Constituição da República no artigo 129, VII.

Em consonância ao fundamento constitucional, voto para determinar, ao Estado do Rio de Janeiro, independentemente do órgão internamente responsável, o compartilhamento e envio ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por meio de canal por este indicado, dos dados e microdados, com georeferenciamento, dos sistemas informáticos operados pelas forças de segurança pública, incluindo dados sobre operações policiais, registros de ocorrência, laudos periciais e demais informações sobre investigações penais, tão logo tais documentos sejam produzidos.

Qualquer descumprimento desta obrigação consistirá em desobediência a decisão judicial e deve ser comunicada ao promotor natural para apuração de responsabilidade administrativa e criminal.

Em conclusão, quanto aos pedidos de itens “L”, “M”, “N” e “O”, voto para confirmar as medidas cautelares deferidas, reconhecendo seu cumprimento, e:

a) determinar que, sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuída ao órgão do Ministério Público competente, no âmbito da justiça comum caso se trate de apuração de crime doloso contra a vida. Deve a investigação atender ao que exige o Protocolo de Minnesota, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à 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, acolhendo também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão;

b) determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, em decorrência do artigo 129, VII, da CRFB, compartilhe e envie ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, sob pena de responsabilização administrativa e criminal, por meio de canal por este indicado, os dados e microdados, com georreferenciamento, dos sistemas informáticos operados pelas forças de segurança pública, incluindo dados sobre operações policiais, registros de ocorrência, laudos periciais e demais informações sobre investigações penais, tão logo tais documentos sejam produzidos.

3.14. Da suspensão do art. 1º do Decreto Estadual 46.775/2019-RJ (pedido de item “P”)

O pedido de item “P”, da petição inicial, assim requereu:

p) Determinar a suspensão do art. 1º do Decreto Estadual nº 46.775/2019, que excluiu, do cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias, os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial.

Ato contínuo, requereu-se que, na decisão de mérito, fosse declarada a inconstitucionalidade do art. 1º do Decreto Estadual nº 46.775/2019, de modo a reinserir, no cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias, os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial.

A medida cautelar foi deferida no Referendo da Medida Cautelar (eDOC 563) “para suspender a eficácia do art. 1º do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019”.

Em momento posterior, porém, o Decreto nº. 46.775/2019 foi

expressamente revogado pelo art. 7º do Decreto 47.402/2020 (eDOC 299).

Em conclusão, quanto ao pedido de item “P”, voto pelo reconhecimento da perda de objeto.

3.15. Determinação ao Governador do Estado do Rio de Janeiro de abstenção de manifestação de incentivo direto à letalidade policial (pedido de item “Q”)

O pedido de item “Q”, da petição inicial, requereu:

q) Determinar ao governador do Estado do Rio de Janeiro, bem como aos órgãos e agentes públicos estaduais, que se abstenham de se manifestar de qualquer forma que incentive diretamente a letalidade policial.

O pedido não foi conhecido pelo Pleno no Referendo da Medida Cautelar (eDOC 563). Ponderei, na ocasião, que os atos do Chefe do Poder Executivo que atentem contra o exercício dos direitos individuais são apreciados pelo Poder Legislativo (art. 85, III, da CRFB), fundamento que se mantém.

Em conclusão, quanto ao pedido de item “Q”, voto pelo seu não conhecimento.

3.16. Outras providências

Refiro-me agora, objetivamente, aos parâmetros necessários para evitar ou reduzir a ocorrência de filtragem racial na abordagem policial e busca pessoal, ao controle de armas e munições em âmbito estadual e nacional e à necessidade premente de reestruturação das carreiras da polícia científica do Estado do Rio de Janeiro.

3.16.1. Protocolo público de abordagem policial e busca pessoal com o objetivo de reduzir a ocorrência de filtragem racial

O subitem (iii) do pedido de item “A” da petição inicial requereu a “(iii) elaboração de protocolos públicos de abordagem policial e busca pessoal, com vistas a minimizar a prática de filtragem racial”, e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro requereu em sua manifestação final (eDOC 1103, p. 55), na condição de *custos vulnerabilis*, determinação para que o Estado do Rio de Janeiro inclua no conteúdo do Plano de redução da letalidade policial um protocolo público com o objetivo de reduzir a ocorrência de filtragem racial nos procedimentos de abordagem policial e busca pessoal, a partir dos parâmetros estabelecidos pelo Superior Tribunal de Justiça no RHC 158.580/BA.

O tema esteve fortemente presente nas sustentações orais de vários *Amici curiae* e na audiência pública, tendo incontestável relevância e centralidade. Segundo dados apresentados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública sobre o Estado do Rio de Janeiro (BUENO, S. e LIMA, R. S. org. *Op.cit.*, 2024, p. 17-19), “entre 2019 e 2023 a vitimização de pessoas negras foi 6,4 superior à de pessoas brancas, distorção ainda maior do que a verificada nacionalmente, em que pessoas negras são 4 vezes mais vitimadas pela polícia do que brancos”. No período citado, a proporção de vítimas negras da letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro ultrapassa 85%, sendo que a população negra do Estado corresponde a 57,78% da população total.

A questão é analisada em pesquisas de grande qualidade (por exemplo, CERQUEIRA, D. e COELHO, D. S. C. *Democracia racial e homicídios de jovens negros na cidade partida*. Brasília: IPEA, 2017; RAMOS, S.; SILVA, P. P. da; SILVA, I. e FRANCISCO, D. *Negro trauma: racismo e abordagem policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CESeC, 2022).

No debate jurídico, o combate ativo ao racismo institucional e estrutural remete à interpretação a ser dada ao art. 244 do Código de Processo Penal e do estabelecimento de parâmetros sobre o conceito de “fundada suspeita”.

De acordo com o acima citado precedente do Superior Tribunal de

Justiça, o juízo de probabilidade que caracteriza a “fundada suspeita” deve ser aferido de modo objetivo e justificado pelos indícios e circunstâncias do caso concreto, como a posse de drogas ou armas, não sendo permitidas abordagens e revistas exploratórias fundadas em suspeição genérica ou com finalidade meramente preventiva, e não probatória (STJ, RHC 158.580/BA, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, 6ª Turma, j. 19/04/2022).

Este Supremo Tribunal Federal, por sua vez, discutiu o tema do perfilamento racial no julgamento do Habeas Corpus 208.240/SP, e decidiu nesses termos, em 11 de abril de 2024:

HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. REVISTA PESSOAL SEM ORDEM JUDICIAL. PERFILAMENTO RACIAL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. JUSTA CAUSA. NECESSIDADE DE ELEMENTOS INDICIÁRIOS OBJETIVOS. PROIBIÇÃO DE ABORDAGEM POLICIAL COM BASE EM ESTEREÓTIPOS DE ORIGEM, RAÇA, SEXO, COR, IDADE OU OUTRAS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO. ORDEM DENEGADA POR MAIORIA. TESE DE JULGAMENTO APROVADA POR UNANIMIDADE.

1. A Constituição Federal protege a intimidade e a privacidade como direitos individuais (art. 5º, X). Também prevê como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade justa, plural e solidária, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, I e IV).

2. A legislação processual penal reclama para a busca pessoal sem ordem judicial a presença de justa causa fundada em elementos indiciários objetivos de que a pessoa a ser abordada esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito (art. 244 do CPP). Precedentes do STF.

3. O Estado brasileiro comprometeu-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas suas formas e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de

origem nacional ou étnica (Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial).

4. O perfilamento racial na atividade policial ocorre quando as forças de segurança utilizam estereótipos baseados em raça, cor, etnia, idioma, descendência, religião, nacionalidade, local de nascimento ou uma combinação desses fatores, em vez de evidências objetivas, para submeter pessoas a revistas ou atos de perseguição penal.

5. A busca pessoal baseada em filtragem racial viola a Constituição Federal, a legislação pátria e os compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil.

6. O Tribunal, por unanimidade, aprovou a seguinte tese de julgamento: “A busca pessoal independente de mandado judicial deve estar fundada em elementos indiciários objetivos de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito, não sendo lícita a realização da medida com base na raça, sexo, orientação sexual, cor da pele ou aparência física” (...).

Portanto, esta Corte tem entendimento consolidado no sentido de que a busca pessoal por fundada suspeita ancorada na “raça, sexo, orientação sexual, cor da pele ou aparência física”, ao invés de evidências objetivas, é ilegal e constitui expressão de discriminação racial.

Como bem anotado nas sustentações orais de representantes da Educação e Cidadania de Afrodescendentes (EDUCAFRO) e do Instituto de Advocacia Racial e Ambiental (IARA), é imperativo observar os artigos 1º e 8º da **Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância**, promulgada pelo Decreto nº. 10.932, de 10 de janeiro de 2022, com status de emenda constitucional (art. 5º, §3º, CRFB). Os dispositivos assim dispõem:

Artigo 1 – Para os efeitos desta Convenção: (...) 2. Discriminação racial indireta é aquela que ocorre, em qualquer esfera da vida

pública ou privada, quando um dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas pertencentes a um grupo específico, com base nas razões estabelecidas no Artigo 1.1, ou as coloca em desvantagem, a menos que esse dispositivo, prática ou critério tenha um objetivo ou justificativa razoável e legítima à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Artigo 8 – Os Estados Partes comprometem-se a garantir que a adoção de medidas de qualquer natureza, inclusive aquelas em matéria de segurança, não discrimine direta ou indiretamente pessoas ou grupos com base em qualquer critério mencionado no Artigo 1.1 desta Convenção.

Não falta, portanto, respaldo normativo e decisões judiciais a reconhecer que o único caminho compatível com a Constituição e os tratados de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário é proceder a uma profunda transformação política, social e cultural que dissocie práticas históricas de discriminação racial do exercício das funções de segurança pública.

A decisão proferida por esta Corte no Habeas Corpus 208.240/SP é de cumprimento obrigatório por todas as forças policiais do país, incluindo as do Estado do Rio de Janeiro, tornando desnecessária nova decisão, no mesmo sentido, no bojo desta ADPF.

O tópico deve necessariamente constar dentre as preocupações e ações de qualquer Plano de redução da letalidade policial, com o devido acompanhamento do Comitê de Acompanhamento tratado a seguir.

3.16.2. Controle de armas e munições

Dificuldades do Estado brasileiro no que tange ao controle de armas e munições são apontadas por diversas entidades e especialistas como fator de facilitação do desvio e distribuição ilegal, em benefício de

organizações criminosas.

Evidências concretas apontam que ao menos 30% do acervo balístico de organizações criminosas “são oriundas de aquisições legais e que, posteriormente, foram desviadas para a criminalidade” (eDOC 717, p. 52), com números a indicar o desvio de 1.049 armas da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro entre 2015 e 2018, segundo relatórios do Instituto Sou da Paz (eDOC 1045, p. 7-8).

A apreensão de armas, com efeito, não pode ser um fim em si mesmo, mas etapa estratégica para a desarticulação das rotas de tráfico e desvio de armamento.

O tema ingressa dentre os pontos amplamente debatidos por meio de recomendação do Grupo de Trabalho “Polícia Cidadã”, do Conselho Nacional de Justiça (eDOC 717, p. 123-124):

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).

O Estado do Rio de Janeiro alegou, de início e em audiência (eDOC 889), já tomar as “medidas necessárias”, apontando para a Lei Estadual 8.186/2018-RJ, a qual institui a Política Estadual de Controle de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes, e de Munições, suas definições, princípios norteadores e objetivos.

Foram apontados problemas consistentes, porém, de implementação. A própria recomendação do Grupo de Trabalho do Conselho Nacional de Justiça fala em “implementar” uma política já criada por lei. De acordo com o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos, o tema do controle de armas e munições conheceu avanços importantes no processo dialógico de debate, reconhecendo em especial o

ganho normativo com a edição da Resolução SESP nº. 15/2024 (eDOC 957), dispondo sobre as “diretrizes e organização da gestão dos sistemas de controle de armamentos, munições e demais materiais bélicos de uso exclusivo das polícias civil e militar do Estado do Rio de Janeiro”.

Transcrevo a síntese da Nota Técnica do NUPEC (eDOC 1045, p. 8-9):

21. Após a audiência, foram realizadas reuniões técnicas com a Secretaria de Segurança Pública do Estado Rio de Janeiro, quando se ressaltou a importância de normatizar, para todas as polícias, critérios objetivos e públicos sobre como o controle de armamentos. Em resposta à demanda, o Estado apresentou, em 10.05.2024, a Resolução SESP nº 15/2024 (eDoc 959), que trata das diretrizes e da organização da gestão dos sistemas de controle de armamentos, munições e demais materiais bélicos de uso exclusivo das Polícias Civil e Militar.

22. Aqui, cabe ressaltar o disposto no art. 5º, que estabelece as informações que serão utilizadas pelo Estado para realizar o efetivo controle das armas e munições:

Art. 5º. Serão inseridas nos sistemas de que trata o art. 4º, de forma obrigatória, as seguintes informações cadastrais: I – Arma de fogo (porte ou portátil): a) Número de série; b) Número de lotes dos cartuchos e munições; c) Data da entrega ao policial; d) Dados funcionais do policial responsável pela cautela; II – Arma de emprego coletivo (portátil): a) Número de série; b) Número de lotes dos cartuchos e munições; c) Data de utilização da munição; d) Missão ou ocorrência em que a munição foi utilizada; e) Dados funcionais do policial responsável pelo consumo da munição; III – Material bélico ou equipamento de carga pessoal: a) Número do código ou identificador; b) Data do recebimento; c) Dados funcionais do policial responsável pela cautela; 9 Parágrafo único. O consumo de cartuchos de munição, independente do tipo de arma utilizado, acarretará, obrigatoriamente, a confecção de relatório contendo informações quanto aos dados funcionais do policial usuário, numeração do armamento e do lote dos cartuchos utilizados, data e hora da missão ou do fato gerador e descrição das circunstâncias do seu acontecimento.

23. Em resposta à Resolução apresentada, o Requerente apresentou sugestões do Instituto Sou da Paz para aperfeiçoar o sistema. Dentre as medidas sugeridas, cabe destacar: (i) a menção explícita de adequação da Resolução às normativas nacionais e estaduais que tratam do tema; (ii) o cadastramento das armas institucionais em bancos nacionais (SINARM para a polícia civil, SIGMA para policiais e corpos de bombeiros militares); (iii) a ampliação do tempo dos registros de cinco para quinze anos; (iv) a anexação aos autos da ADPF 635 dos relatórios mensais produzidos sobre as atividades relacionadas ao uso de armamentos e munições. Em especial, o Instituto Sou da Paz afirma que “A principal lacuna em relação ao controle de munições é que a Resolução não prevê seção específica para consumo de munição de treinamento, que é uma situação privilegiada para desvios” (eDoc 998, p. 41).

O NUPEC reconhece, por fim, que houve a implementação de um sistema de controle de armas e munições.

Recomendações como aquelas apresentadas pelo Instituto Sou da Paz (eDOC 999) a partir da Resolução SESP 15/2024, têm inegável importância, mas remetem, no atual contexto, ao juízo de discricionariedade do gestor público. Manifestou-se o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, pelo cadastramento dos perfis balísticos das armas das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro no Banco Nacional de Perfis Balísticos – BNPB, instituído pelo Decreto 10.711/2021. Ocorre que a adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Sistema Nacional de Análise Balística (SINAB) depende de acordo de cooperação técnica entre o ente federativo e o Ministério da Justiça e da Segurança Pública, nos termos do art. 5º, parágrafo único, do Decreto 10.711/2021.

De outro lado, emergem questões de adequação normativa estadual à nacional, em especial no que tange ao imperativo de cadastramento de armas institucionais nos sistemas e bancos de dados nacionais.

O Ministério Público do Estado reforça, nesse sentido, a necessidade de cadastramento das armas destinadas às Polícias Estaduais, inclusive as

armas de cautela pessoal dos policiais, no Sistema Nacional de Gerenciamento Militar de Armas – SIGMA, do Ministério da Defesa, e no Sistema Nacional de Controle de Armas, o SINARM, para armas da polícia civil, este gerenciado pela Polícia Federal. A propósito, embora o SIGMA seja um sistema vinculado ao Ministério da Defesa, é fundamental que se proceda à integração com o SINESP, do Ministério da Justiça e da Segurança Pública.

A Defensoria Pública do Estado, por sua vez, destaca a necessidade da marcação e uniformização das armas de fogo adquiridas pelo Estado ser feita nos termos dos artigos 7º e 8º da Portaria nº. 213/2021 do Comando Logístico do Exército Brasileiro (eDOC 1103, p. 50), a qual determina marcações com nome da corporação adquirente e com o brasão do Estado e Município, o que dificultaria a supressão das marcas por criminosos e ampliaria as chances de retorno da arma ao órgão de origem, quando recuperada.

São medidas imprescindíveis para garantir maior eficiência e articulação interestadual à política de segurança pública, mas não podem depender de uma decisão do Supremo Tribunal Federal, sobretudo considerando o vasto arcabouço normativo existente e vigente.

Vale lembrar que as polícias civis e militares dos Estados são integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública, nos termos do artigo 9º da Lei 13.675/2018, e que o desenho federativo dado pela Constituição, ao resguardar esferas de autonomia a cada ente federado, não significa autorização para pôr-se fora das “estratégias comuns para atuação na prevenção e no controle qualificado de infrações penais” e de “integração das informações e dos dados de segurança pública por meio do Sinesp” (art. 10, II e VII, Lei 13.675/2018).

O Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (SINESP), tem, dentre suas atribuições, o tratamento e a integração de dados e informações sobre rastreabilidade de armas e munições.

ADPF 635 / RJ

Dispõe o artigo 37, §§2º e 4º, da Lei 13.675/2018, que o ente federado “que deixar de fornecer ou atualizar seus dados e informações no SINESP poderá não receber recursos nem celebrar parcerias com a União para financiamento de programas, projetos ou ações de segurança pública e defesa social e do sistema prisional”, e que “a omissão no fornecimento das informações legais implica responsabilidade administrativa do agente público”.

Há, portanto, uma diretriz legal de adequação normativa quanto ao compartilhamento de dados que abrange o tema da rastreabilidade de armas e munições.

Em conclusão, reconhecendo o ganho normativo com a edição da Resolução SESP nº. 15/2024 (eDOC 957) a partir dos debates realizados e em juízo de contenção a considerar que as medidas de aprimoramento extrapolariam amplamente o objeto inicial da ADPF, bem como visando o fomento à cooperação federativa, voto para determinar o envio de cópia da presente decisão ao Governo Federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as providências cabíveis quanto ao aprimoramento da política pública de controle de armas e munições, notadamente quanto, sem prejuízo de outros tópicos:

a) à integração entre os sistemas de rastreabilidade do Ministério da Defesa e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, aparentemente até hoje não realizada;

b) à adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Sistema Nacional de Análise Balística;

c) ao cadastramento das armas destinadas às Polícias Estaduais do Estado do Rio de Janeiro, caso ainda não estejam cadastradas, nos respectivos sistemas nacionais de controle e rastreabilidade;

d) ao aprimoramento da política de marcação e uniformização das armas de fogo adquiridas pelo Estado, a ser feita nos termos dos artigos 7º e 8º da Portaria nº. 213/2021 do Comando Logístico do Exército

Brasileiro.

3.16.3. Aparelhamento das carreiras da polícia científica do Estado do Rio de Janeiro

O terceiro tema trazido neste tópico diz respeito à necessidade premente de reestruturação das carreiras da polícia científica do Estado do Rio de Janeiro.

A situação das perícias criminais no Estado do Rio de Janeiro é grave, do ponto de vista funcional e estrutural, como admite o próprio Estado (eDOC 1091, p. 40), alegando que o quadro atinge o Estado há mais de uma década e foi agravado pelo regime de recuperação fiscal.

De acordo com as informações trazidas aos autos, foi autorizada, em caráter excepcional, a realização de concurso público em 2021, do qual já foram nomeados, entre dezembro de 2023 e janeiro de 2024, 71 Peritos Legistas, 33 Peritos Criminais, 28 Técnicos Policiais de Necropsia e 29 Auxiliares Policiais de Necrópsia; havendo expectativa, àquela data, de nomeação de todos os candidatos aprovados para os cargos de Auxiliar e Técnico Policial de Necrópsia ainda em 2024 (eDOC 1091, p. 40).

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro apresentou objetivos mínimos para uma proposta de reestruturação das carreiras da polícia científica (eDOC 1022, p. 14-15), com a posterior concordância do arguente:

Neste cenário, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro reputa que alguns objetivos mínimos deveriam constar no plano de reestruturação da Polícia Judiciária e Científica do Estado do Rio de Janeiro, sugestões essas que podem ser assim resumidas e sistematizadas:

a) Prover, progressivamente, em até 5 (cinco) anos, e em seguida manter providos ao menos 70% (setenta) por cento dos cargos existentes nas carreiras vinculadas à Polícia Judiciária do Estado do Rio de Janeiro, priorizando-se o provimento dos cargos de

perito legista, perito criminal e papiloscopistas de sorte que, no prazo de até 2 anos todos os Postos de Polícia Técnico Científica funcionem de forma eficiente e ininterrupta;

b) Adquirir, contratar e operar em até dois anos tecnologia de cadastramento do perfil balístico de todas as armas de fogo patrimoniadas nas forças de segurança estaduais, aderindo e alimentando, o Banco Nacional de Perfis Balístico, na forma do artigo 34-A da Lei 10.826/03, regulamentado pelo Decreto Presidencial nº 10.711/21;

c) Dotar todas os Departamentos de Polícia de Área de Unidades ou equipes especializadas na apuração de homicídios, inclusive, com estrutura de perícia científica apropriada para apuração prioritária de tais crimes, sem prejuízo das demais atribuições dos postos de polícia técnico científica;

d) Dotar todas as Unidades de Medicina Legal da Polícia Judiciária com equipamentos tecnológicos que permitam o registro em imagens das necropsias, de corpo de delito e de integridade física de presos, devendo tais imagens serem necessariamente parte dos laudos de necropsia nas hipóteses de homicídio e mortes por intervenção de agentes do Estado;

e) Adquirir, contratar e operar em todos os postos de perícia criminal, no prazo de até dois anos, tecnologia de extração de dados de aparelhos eletrônicos que garantam a rastreabilidade, fiabilidade, preservação de cadeia de custódia da prova digital.

Sugere, em seguida, diante das restrições decorrentes do regime de recuperação fiscal, “a mediação, por essa Suprema Corte, de tratativas entre Estado do Rio de Janeiro e União, para viabilizar o necessário financiamento das ações do citado plano de reestruturação da polícia técnica e científica”.

Como se constata do conjunto de informações colacionadas ao debate, é incontroversa a necessidade de reestruturação e aparelhamento das carreiras da polícia científica do Estado do Rio de Janeiro, o que constitui objeto das contratações em andamento.

Em deferência à autonomia do ente federativo e ao espaço adequado de interlocução entre os Poderes Executivo do Estado e da União para tratar do regime de recuperação fiscal, entendo pertinente apenas a determinação de remessa de cópia da presente decisão ao Governo Federal para análise das providências cabíveis quanto às possibilidades concretas de apoio ao Estado do Rio de Janeiro na viabilização do aparelhamento adequado e profissional de sua polícia científica.

Em conclusão, nesse ponto voto por determinar, em fomento à cooperação federativa, pelo envio de cópia da presente decisão ao Governo Federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as providências cabíveis quanto:

a) ao aprimoramento da política pública de controle de armas e munições, notadamente quanto: (i) à integração entre os sistemas de rastreabilidade do Ministério da Defesa e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, aparentemente até hoje não realizada; (ii) à adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Sistema Nacional de Análise Balística; (iii) ao cadastramento das armas destinadas às Polícias Estaduais do Estado do Rio de Janeiro, caso ainda não estejam cadastradas, nos respectivos sistemas nacionais de controle e rastreabilidade; (iv) ao aprimoramento da política de marcação e uniformização das armas de fogo adquiridas pelo Estado, a ser feita nos termos dos artigos 7º e 8º da Portaria nº. 213/2021 do Comando Logístico do Exército Brasileiro;

b) às possibilidades de apoio logístico e financeiro visando à viabilização do aparelhamento e reestruturação das carreiras da Polícia Científica do Rio de Janeiro.

3.17. Criação de Comitê de Acompanhamento pós-decisão

Como bem alerta o Prof. César Rodríguez-Garavito, há que se ter cautela com a excessiva ênfase na fase judicial em detrimento da etapa de

implementação (RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. *Op.cit.*, 2011, p. 1674). Preocupa o desenho de uma “**estratégia de saída**”, com serenidade e comprometimento para com os preceitos fundamentais em questão. A figura do “estado de coisas inconstitucional” deve ter uma duração finita, havendo de ser declarado cessado quando atingido determinado(s) indicador(es) de êxito, os quais, como anteriormente referido, podem ser indicadores de processo ou indicadores de resultado (RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. *Op.cit.*, 2009, p. 440).

A criação de um mecanismo similar de monitoramento foi uma das inovações da Sentença T-025/2004, da Corte Constitucional colombiana, com bons resultados, pois participativo, transparente e laboratório de uma “verdadeira bateria de indicadores de processo e de resultado que, uma vez sistematizados, comportam os elementos de juízo fundamentais para se fixar os critérios de superação do estado de coisas inconstitucional” (RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. *Op.cit.*, 2009, p. 454).

Há diversas técnicas possíveis sobre “estratégias de saída” em processos estruturais (CASIMIRO, M. *Op.cit.*, 2024, p. 285-316), tais como a delegação de jurisdição, a criação de comitês locais e políticas de engajamento do réu e das instituições locais.

Foi necessária, na presente Arguição, a imposição de medidas cautelares, sobretudo perante indicativos de descumprimento deliberado de ordens desta Corte. Seguiram-se avanços importantes e um novo momento no qual se abre espaço à atuação protagonista dos órgãos locais, dentro de suas atribuições constitucionais.

Os indicadores que podem conduzir ao encerramento do processo não significam, portanto, um “estado ideal”, pois este inexistente concretamente em processos estruturais. Bem observa o Prof. Edilson VITORELLI (“Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como?”. *Revista Suprema*, v. 4/1, 2024, pp. 678):

“O propósito do processo estrutural é obter melhorias incrementais do objeto (política, empresa, instituição, etc) sobre o

qual ele se debruça. Essa melhoria poderá ser maior ou menor, dependendo das circunstâncias de cada caso. É o avanço das medidas de implementação que indicará o limite da reforma. Se, ao final do processo, a realidade é melhor do que antes, ainda que não seja 'ideal', a intervenção terá sido bem-sucedida”.

Prematuro seria, todavia, considerar cessado o estado de coisas inconstitucional na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, não podendo se correr o risco da interpretação das medidas cautelares como se fossem circunstanciais, e não práticas de transparência e responsividade exigidas pelo ordenamento jurídico pátrio de forma permanente.

Considerando os bons resultados da experiência de monitoramento da implementação das medidas cautelares, sob a coordenação de órgãos internos vinculados ao próprio Supremo Tribunal Federal, entendo pertinente abrir, com a decisão de mérito, um novo período de monitoramento, assinalado agora pela descentralização e por uma coordenação local.

Proponho, nessa linha, a constituição de um **Comitê de Acompanhamento**, com caráter administrativo, da decisão proferida pela Corte para o fim de acompanhamento, apoio e fiscalização, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e órgãos competentes, de seu cumprimento e implementação, com a seguinte composição:

Composição:

1. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (coordenação).
2. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (vice coordenação).
3. Secretaria de Estado da Segurança Pública do Rio de Janeiro ou órgão de alta governança com atribuições similares, por indicação do Governador do Estado.
4. Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro.

ADPF 635 / RJ

5. Representante do Conselho Nacional de Justiça, por indicação de sua Presidência.

6. Representante do Conselho Nacional do Ministério Público, por indicação de sua Presidência.

7. Duas representações da sociedade civil, sendo um(a) pesquisador(a) com notória especialização na área de segurança pública e uma entidade com representatividade, designados pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça.

8. Três especialistas na área de gestão e políticas públicas, designados(as) pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça.

As **diretrizes gerais** de organização e funcionamento são as seguintes:

1. O Comitê de Acompanhamento consiste em colegiado interinstitucional com **caráter consultivo e não deliberativo**, visando à fiscalização e acompanhamento da execução das medidas determinadas no bojo da ADPF 635.

2. O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro exercerá a coordenação e, com a sua concordância, fornecerá o espaço físico e a estrutura necessária para as reuniões e comunicação entre os membros.

3. A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro exercerá a vice coordenação e, com a sua concordância e em caso de impossibilidade do coordenador, fornecerá o espaço físico e a estrutura necessária para as reuniões e comunicação entre os membros.

4. Em caso de descumprimento de decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no âmbito da ADPF 635, o Comitê de Acompanhamento reportará: a) a magistrado/a auxiliar designado/a pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça, a quem fica delegada a competência para análise de eventuais providências judiciais em fase de execução, com os poderes necessários para garantir seu cumprimento, na forma do artigo 139, IV, do Código de Processo Civil; b) ao promotor

natural, para apuração de eventual responsabilidade administrativa e criminal.

5. Periódica e sistematicamente, em prazos não superiores a seis meses, o Comitê: (i) em reunião pública e aberta, coletará dados e informações da população e comunidades diretamente interessadas, sem prejuízo da realização de reuniões de acesso restrito, a qualquer tempo, pelo Comitê; (ii) divulgará relatório técnico de monitoramento com os principais indicadores de medição da letalidade e da vitimização policial no Estado do Rio de Janeiro.

6. O prazo inicial de monitoramento fica estabelecido em **4 (quatro) anos** a contar da data de publicação do acórdão desta decisão, estabelecendo-se como condição para o encerramento dos trabalhos a constatação de que, no decurso do prazo, os “**indicadores de violência desproporcional**” (abaixo indicados) sejam considerados, em seu conjunto e contexto, aceitáveis.

7. Recomenda-se o diálogo constante com o Comitê Nacional de Monitoramento do Uso da Força previsto pelo art. 8º do Decreto 12.341/2024 e com o Conselho Nacional do Ministério Público visando o compartilhamento de experiências e o aprimoramento das práticas de controle externo da atividade policial nos estados e no Distrito Federal.

Esclareço que a responsabilidade pela elaboração e execução da política de segurança pública sempre foi e continua sendo do Poder Executivo, não se confundindo tal função com aquela de exercer o controle externo da atividade policial. Ainda assim, com a devida vênia às diversas e importantes sugestões apresentadas, a coordenação do Comitê de Acompanhamento consiste em fiscalização *a posteriori* e constitui responsabilidade ínsita à atribuição constitucional de controle externo da atividade policial prevista, no art. 129, VII, da CRFB, ao Ministério Público.

A proposição de que a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro ocupe uma função adjunta de vice coordenação reconhece suas

atribuições constitucionais (art. 134, CRFB) como diretamente relacionadas à dimensão da participação democrática e assistência jurídica integral aos necessitados. A DPE/RJ atua como *custos vulnerabilis* nesta Arguição e acumula experiência importante na articulação da Rede de Atenção a Pessoas Afetadas pela Violência de Estado (RAAVE), desde 2022, e do Núcleo de Investigação Defensiva (NIDEF) do próprio órgão.

Acolho as proposições encaminhadas pelo eminente Ministro Presidente Roberto Barroso, no sentido de o Comitê de Acompanhamento contar com a participação de ao menos 3 (três) especialistas em gestão e políticas públicas, com o dever de produzir e publicizar, semestralmente, relatórios de avaliação; e enfatizando que o(a) magistrado(a) auxiliar designado(a) pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça terá os poderes necessários para garantir o cumprimento da decisão, na forma do artigo 139, IV, do Código de Processo Civil, podendo eventual descumprimento às decisões do(a) magistrado(a) ensejar as sanções próprias ao descumprimento de ordem judicial, inclusive aquelas previstas no artigo 77, IV, e §2º, do Código de Processo Civil.

O acompanhamento e a análise sobre a superação do estado de coisas inconstitucional devem responder ao acompanhamento dos indicadores de processo e de resultado que motivaram a sua declaração. Logo, os dados pertinentes devem ser “suficientemente desagregados, precisos e empiricamente verificáveis” (RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. *Op.cit.*, 2009, p. 449).

Os “indicadores de violência desproporcional”, tomados em conjunto e de forma contextualizada, deverão servir como parâmetro inicial pelo Comitê de Acompanhamento.

De acordo com diversos pesquisadores e pesquisadoras na matéria (por exemplo: Cano, I. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997; Loche, A. “A letalidade da ação policial: parâmetros para análise”. *Revista Tomo*, n. 17, 2010, p. 39-56; Bueno, S., “Letalidade na ação policial”. Lima, R. S.; Ratton, J. L. e Azevedo, R. G. de. (org.) *Crime*,

Polícia e Justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014, p. 514; Pacheco, D. e Marques, D. “A heterogeneidade territorial da letalidade policial no Brasil”. *17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, São Paulo, 2023, p. 62-67; Bueno, S. *Trabalho sujo ou missão de vida? Persistência, reprodução e legitimidade da letalidade na ação da PMESP*. Tese de Doutorado. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2018; Chevigny, P. “Police deadly force as social control: Jamaica, Argentina and Brazil”. *Criminal Law Forum*, v. 1, n. 3, 1990, p. 395), há indicadores com amplo respaldo para um diagnóstico quanto à proporcionalidade do uso da força letal em determinado período e local, em especial:

1) a proporção de mortes decorrentes de intervenções policiais em relação ao total de mortes violentas intencionais (MVI);

2) a relação entre o total de mortos em intervenções policiais e o total de policiais assassinados (taxa de letalidade e taxa de vitimização policial), enquanto indicativo da relação entre letalidade e confrontos diretos com agressão armada às forças policiais.

Agrega-se ainda a relação entre pessoas feridas e pessoas mortas em decorrência de tiroteios e intervenções policiais, no mesmo sentido do item anterior, porém de manejo condicionado à disponibilização de dados mínimos sobre a quantidade de pessoas feridas em decorrência de ação policial, informação hoje praticamente inexistente; e a mais recente proposição, pela pesquisadora Samira Bueno, de um índice que correlacione a taxa de mortes por intervenção policial ao número de prisões ou apreensões em flagrante (BUENO, S. *Trabalho sujo ou missão de vida? Persistência, reprodução e legitimidade da letalidade na ação da PMESP*. Tese de Doutorado. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2018): por exemplo, no Estado do Rio de Janeiro, tal índice chegou a 43,9 mortes para cada mil flagrantes em 2019 e foi reduzido para 21 mortes para cada mil flagrantes em 2023.

Não se trata, obviamente, de metas, e sim de indicadores para um diagnóstico consistente quanto ao que se passa e vem expresso nos

números. Segundo a pesquisadora Adriana Loche (2010, *supra*, p. 45):

“Os parâmetros acima surgem de estudos nos Estados Unidos, conduzidos por especialistas que tinham por objetivo a redução do número de tiroteios, justificados ou não, nas ações policiais. É importante esclarecer que estes parâmetros, se considerados isoladamente, não são suficientes para definir o grau de letalidade de uma polícia. Mas, se analisados em conjunto, podem oferecer inúmeras pistas para verificar se as mortes provocadas pela polícia, nos confrontos policiais, se justificam ou não”.

Sua denominação como **“indicadores de violência desproporcional”** (Chevigny, 1990, *supra*) implicam que não se está a justificar juridicamente o uso *a priori* de força letal: a rigor, somente em cada caso concreto se pode aferir a ocorrência ou não de legítima defesa a afastar a ilicitude da conduta.

A função dos indicadores de violência desproporcional não é, portanto, servir como justificativa *a priori*, mas sim, quando lidos em conjunto e se verificada a ultrapassagem dos limites considerados como razoáveis, explicitarem situação contextual de uso abusivo da força letal, sendo essa a razão de servirem como referência para um olhar permanente pela redução e acompanhamento da letalidade policial.

A utilização dos referidos indicadores vai ao encontro da fundamentação das notas técnicas juntadas aos autos pelo Grupo Geni, da Universidade Federal Fluminense (eDOC 1000; eDOC 1089). De outro lado, sua natureza dinâmica e proporcional acolhe parcialmente os argumentos deduzidos pelo Estado do Rio de Janeiro por meio de seu Instituto de Segurança Pública, na medida em que leva em conta a oscilação da intensidade da atuação policial em relação à ocorrência de conflitos armados e períodos de crise na segurança pública.

Os parâmetros são suficientemente flexíveis, da mesma maneira, para levar em conta a alegada “excepcionalidade crônica” da situação da

segurança pública fluminense e possíveis momentos de intensificação de conflitos, visto que a consequente elevação do número de mortes violentas intencionais interfere nas métricas.

Em primeiro lugar, o indicador que trata da relação entre mortes decorrentes de intervenção policial e o total de mortes violentas intencionais no período vem com a recomendação inicial de que uma proporção superior a 10% das primeiras em relação à segunda seria indicativo concreto de uso abusivo de força letal pelo Estado, de acordo com o professor Ignacio Cano (*Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*, 1997).

Já foi citado que, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024, em 2023 o percentual de mortes decorrentes de intervenção de forças de segurança representou 13,8% de todas as mortes violentas intencionais no país. No Estado do Rio de Janeiro, em 2023, com 4.270 mortes violentas intencionais e 871 mortes decorrentes de intervenção policial, **tal percentual foi de 20,4%**.

Em segundo lugar, a relação entre letalidade policial e vitimização policial indica, dentro de determinada proporção, um ponto a partir do qual se considera que o uso de força letal pela polícia está muito provavelmente ocorrendo fora do contexto de confrontos armados.

De acordo com o professor Paul Chevigny, em trabalho de 1990, referência nesse debate, e que lida empiricamente com dados do Brasil, além de Argentina e Jamaica, “há uma correlação aproximada entre violência da e contra a polícia; ou seja, ambas tendem a crescer e diminuir de forma conjunta” (“Police deadly force as social control: Jamaica, Argentina and Brazil”. *Criminal Law Forum*, v. 1, n. 3, 1990, pp. 392-396).

Apenas para exemplificar, sem embargo de caber ao Comitê de Acompanhamento o debate aprofundado sobre a metodologia mais adequada de monitoramento de tais indicadores, anote-se que, sistematizando dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2009 a 2016, o professor Luís Felipe Zilli demonstrou que a relação entre letalidade e vitimização policial no Brasil já teve proporções como "8:1",

em 2009, e "9:1", em 2016 (ZILLI, L. F. "Letalidade e vitimização policial: características gerais do fenômeno em três estados brasileiros". *Boletim de Análise Político-Institucional do IPEA*, n. 17, 2018, p. 72). Nos Estados Unidos, o FBI trabalha com a média de "12:1" (Loche, 2010, *supra*, p. 49).

As novas determinações desta decisão são, como se vê, prevalentemente "de meio" ou "de processo", ou seja, garantem maior transparência e publicidade de dados, maior acompanhamento por parte da sociedade civil e fortalecem a atribuição de controle externo da atividade policial a ser exercida pelo Ministério Público.

O que se espera é que a confirmação das medidas cautelares proferidas e o cumprimento das novas determinações conduzam à redução paulatina e constante dos índices de letalidade policial, como já vem ocorrendo, em parâmetros que possam ser considerados proporcionais ao contexto do Estado do Rio de Janeiro.

Em uma camada mais profunda, na qual só resta o que chamamos esperança, almeja-se que conduzam à consolidação, ainda que gradualmente, de uma nova cultura organizacional com mais transparência, mais eficiência e que reverterá, ao final e ao cabo, em mais segurança pública para todos, incluindo os policiais que arriscam suas vidas todos os dias e os milhões de trabalhadores e trabalhadoras que residem nas comunidades periféricas do Estado do Rio de Janeiro sem qualquer envolvimento com atividades criminosas e são diariamente vitimizadas por uma violência que vem de todos os lados.

4. Dispositivo

Pelo exposto, julgo parcialmente procedente os pedidos desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, para:

1. Homologar parcialmente o conjunto de atos normativos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro na qualidade de "plano de redução da letalidade policial" e determinar, em adição a seu conteúdo,

para:

1.1. Que o Estado do Rio de Janeiro promova as adequações normativas e administrativas necessárias quanto à mensuração e monitoramento da letalidade policial para que divulgue os dados relativos à letalidade policial com as seguintes especificações:

1.1.1. Inclusão de dois novos indicadores que abarquem eventos de uso excessivo ou abusivo da força legal e eventos com vitimização de civis em contexto de confronto armado, com a participação de forças de segurança, mas com autoria indeterminada do disparo.

1.1.2. Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de civil, especificando: (i) Qual corporação (se polícia civil ou militar); (ii) Qual unidade ou batalhão; (iii) Se o agente envolvido estava em serviço; (iv) Se o fato ocorreu no contexto de operação policial.

1.1.3. Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de policial, especificando: (i) Qual corporação (se polícia civil ou militar); (ii) se a vítima estava em serviço.

1.2. Que o Ministério da Justiça e da Segurança Pública adote as providências cabíveis junto ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP) para que sejam abertos os campos necessários viabilizando a inserção, por parte de todos os entes federados, dos dados desagregados sobre as mortes decorrentes de intervenção policial.

2. Reconhecer um estado de coisas **ainda** inconstitucional na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, cujo enfrentamento e superação serão objeto de acompanhamento nos termos desta decisão.

3. Determinar a criação de **Comitê de Acompanhamento**, com caráter administrativo, da decisão proferida pela Corte para o fim de acompanhamento, apoio e fiscalização, em conjunto com o Estado do Rio

ADPF 635 / RJ

de Janeiro e órgãos competentes, de seu cumprimento e implementação, com a seguinte composição, coordenação e diretrizes gerais:

Composição:

1. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (coordenação).

2. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (vice coordenação).

3. Secretaria de Estado da Segurança Pública do Rio de Janeiro ou órgão de alta governança com atribuições similares, por indicação do Governador do Estado.

4. Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro.

5. Representante do Conselho Nacional de Justiça, por indicação de sua Presidência.

6. Representante do Conselho Nacional do Ministério Público, por indicação de sua Presidência.

7. Duas representações da sociedade civil, sendo um(a) pesquisador(a) com notória especialização na área de segurança pública e uma entidade com representatividade, designados pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça.

8. Três especialistas na área de gestão e políticas públicas, designados(as) pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça.

Diretrizes gerais de organização e funcionamento:

1. O Comitê de Acompanhamento consiste em colegiado interinstitucional com caráter consultivo e não deliberativo, visando à fiscalização e acompanhamento da execução das medidas determinadas no bojo da ADPF 635.

2. O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro exercerá a coordenação e, com a sua concordância, fornecerá o espaço físico e a estrutura necessária para as reuniões e comunicação entre os

membros.

3. A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro exercerá a vice coordenação e, com a sua concordância e em caso de impossibilidade do coordenador, fornecerá o espaço físico e a estrutura necessária para as reuniões e comunicação entre os membros.

4. Em caso de descumprimento de decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no âmbito da ADPF 635, o Comitê de Acompanhamento reportará: a) a magistrado/a auxiliar designado/a pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça, a quem fica delegada a competência para análise de eventuais providências judiciais em fase de execução, com os poderes necessários para garantir seu cumprimento, na forma do artigo 139, IV, do Código de Processo Civil; b) ao promotor natural, para apuração de eventual responsabilidade administrativa e criminal.

5. Periódica e sistematicamente, em prazos não superiores a seis meses, o Comitê: (i) em reunião pública e aberta, coletará dados e informações da população e comunidades diretamente interessadas, sem prejuízo da realização de reuniões de acesso restrito, a qualquer tempo, pelo Comitê; (ii) divulgará relatório técnico de monitoramento com os principais indicadores de medição da letalidade e da vitimização policial no Estado do Rio de Janeiro.

6. O prazo inicial de monitoramento fica estabelecido em 4 (quatro) anos a contar da data de publicação do acórdão desta decisão, estabelecendo-se como condição para o encerramento dos trabalhos a constatação de que, no decurso do prazo, os “indicadores de violência desproporcional” sejam considerados, em seu conjunto e contexto, aceitáveis.

7. Recomenda-se o diálogo constante com o Comitê Nacional de Monitoramento do Uso da Força previsto pelo art. 8º do Decreto 12.341/2024 e com o Conselho Nacional do Ministério Público visando o compartilhamento de experiências e o aprimoramento das práticas de controle externo da atividade policial nos estados e no Distrito Federal.

4. Determinar, de forma definitiva, que o Estado do Rio de Janeiro observe, seja no contexto de ações policiais ou de operações policiais, a Lei 13.060, de 2014, e seu regulamento, quanto ao uso diferenciado da força, bem como os “Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei” (PBUFAF), adotado pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, de 1990, e o “Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei”, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas de 17 de dezembro de 1979, especialmente no emprego de força letal e na fiscalização de sua legalidade, para aferição da necessidade e da proporcionalidade das medidas adotadas, a serem avaliadas, em cada situação concreta, pelas próprias forças de segurança, cabendo aos órgãos de controle e ao Poder Judiciário avaliar as justificativas apresentadas, quando necessário.

5. Recomendar ao Estado do Rio de Janeiro que crie um programa de assistência à saúde mental aos profissionais de segurança pública, na condição de componente da reavaliação periódica prevista no art. 185, parágrafo único, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, estabelecendo como obrigatório o atendimento psicossocial quando houver envolvimento em incidente crítico.

6. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, promova as alterações normativas necessárias para regulamentar a aferição da incidência de letalidade anormal na atuação funcional. Para tanto, deve prever modulações por tipo de policiamento exercido e área de atuação, e a previsão de afastamento preventivo, distinta de eventual medida disciplinar, e desde que individualizada a conduta, de atividades de policiamento ostensivo dos agentes envolvidos em mais de uma ocorrência com morte decorrente de intervenção policial no período de um ano.

ADPF 635 / RJ

7. Conferir interpretação conforme ao art. 2º do Decreto Estadual 27.795/2001-RJ, a fim de condicionar a utilização de helicópteros nas operações policiais aos casos de observância da estrita necessidade, comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado.

8. 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 em domicílios à noite; (ii) a diligência, quando feita sem mandado judicial, deve estar lastreada em causas prévias e robustas que indiquem a existência de flagrante delito, não se admitindo que informações obtidas por meio de denúncias anônimas sejam utilizadas como justificativa exclusiva para a deflagração de ingresso forçado a domicílio; (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.

9. Determinar, em cumprimento à Lei Estadual nº. 7.385/2016-RJ, a regulamentação, em até 180 (cento e oitenta) dias, da presença obrigatória de ambulâncias em operações policiais com risco de conflito armado, podendo os veículos permanecerem no local mais próximo possível em que seja viável a prestação do atendimento médico em segurança.

10. Determinar aos agentes de segurança e profissionais de saúde do Estado do Rio de Janeiro que preservem 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.

11. Determinar que, no caso da realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) o respeito rigoroso às exigências de proporcionalidade e do uso diferenciado da força, 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) o acompanhamento e contínuo aprimoramento, pelo Comitê de Acompanhamento, dos protocolos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde.

12. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro e ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro a obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados ao fim de cada operação policial, acrescidos das seguintes medidas objetivas de transparência e controle em cada fase da operação:

Etapa Prévia à Operação:

1- Formalização de planejamento, preferencialmente formalizado em procedimento administrativo sigiloso, no que couber, para resguardar a própria operação, com indicação concreta dos objetivos da operação, fatores de risco

ADPF 635 / RJ

envolvidos, registro de aprovação ou desaprovação da operação por Autoridade de Segurança ocupante de cargo de direção na força policial;

2- Caso aprovada a operação policial, comunicação concomitantemente à deflagração da operação ao Ministério Público e aos gestores públicos das áreas de educação, saúde e transporte para fins de adoção de medidas para assegurar a integridade dos servidores públicos e população civil usuária de tais serviços;

3- Criação de protocolos operacionais padrão para realização de operações policiais emergenciais, com obrigatória indicação de quais circunstâncias fáticas imprevisíveis impediram o planejamento prévio à deflagração da operação policial, abrangendo também as medidas de articulação concreta com as redes de saúde, educação e transporte para mitigação de riscos, inclusive para disponibilização de ambulância acaso a força policial não consiga suprir a demanda emergencial, bem como assegurada a imediata comunicação ao Ministério Público quando do desencadeamento da operação.

Durante Operação Policial:

1- Garantia da presença de ambulância para prestação de socorro a pessoas eventualmente feridas;

2- Garantia da utilização de câmeras corporais (COPs) por todos ou pela maior parte dos agentes envolvidos na operação policial, conforme disponibilidade do equipamento, com orientação de acionamento do "modo ocorrência", ou mecanismo análogo que garanta qualidade de áudio e vídeo à mídia, tão logo iniciado o deslocamento do efetivo para área de operação;

3- Garantia de socorro imediato a pessoas feridas durante operação policial, inclusive com oferta de treinamento periódico aos agentes de segurança em Atendimento Pré-Hospitalar Tático (APH-T), para correta prestação de primeiros socorros até efetiva a chegada de profissionais de saúde, documentando-se os primeiros socorros prestados, inclusive com as câmeras corporais, a fim de demonstrar que o ferido foi removido ainda com vida do local;

4- Assegurar, sempre que não implique em riscos maiores à população local, a estabilização da área de operação para realização de perícia de local em caso de morte, de civis ou agentes de segurança, durante a operação policial. A não preservação do local deverá ser minuciosamente justificada pela Autoridade de Segurança responsável pela execução da operação, inclusive com indicação da Autoridade Policial acionada, especificando-se eventual recusa desta a comparecer ao local do fato penalmente relevante em apuração;

5- Comunicação imediata ao Ministério Público da ocorrência de mortes ou lesões corporais por projéteis de arma de fogo durante operações policiais;

ADPF 635 / RJ

6- Viabilização de acompanhamento remoto pela Corregedoria da Corporação e pelo Ministério Público, através do sistema de câmeras corporais (COPs), da atuação dos policiais empregados em operações policiais.

Etapa Posterior ao Encerramento da Operação:

1- Encaminhamento no prazo de 24 horas do relatório final de operação policial ao Ministério Público, com indicação de quais objetivos delineados na fase de planejamento foram alcançados e quais não foram atingidos, elencando-se, ainda, os resultados mensuráveis da operação (quantitativos de armas, munições, explosivos e entorpecentes apreendidos, número de mandados cumpridos, número de pessoas presas em flagrante, ruas desobstruídas com indicação de tonelagem de barricadas retiradas), além de relatório de descarga de munição utilizada pelos policiais.

2- Em caso de ocorrência de Morte por Intervenção de Agentes do Estado, ainda que fora de contexto de operações policiais, garantir a investigação direta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro com apoio, sempre que possível, do órgão de Polícia Judiciária da União e/ou de peritos e investigadores integrantes da Força Nacional de Segurança Pública;

3- Providenciar a imediata comunicação aos familiares da pessoa vitimada sobre seu estado de saúde, nosocômio para onde foi encaminhado e, eventualmente, sobre seu óbito, disponibilizando, inclusive canal de atendimento no âmbito da Secretaria de Segurança para obtenção de informações a familiares de civis vitimados;

4- Garantir às vítimas e/ou familiares de vítima acesso às investigações de mortes por intervenção de agentes do Estado, excetuadas as diligências sigilosas ainda em curso;

5- Avaliação por comissão de revisão das mortes por intervenção de agentes do Estado e de policiais em operações, para constante aprimoramento dos protocolos de planejamento e execução de operações policiais em comunidades.

13. Reconhecer que o Estado do Rio de Janeiro vem instalando 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 e que foram editados, no ponto, atos normativos apresentados na condição de componentes necessários do plano de redução da letalidade policial, devendo ser acrescidas as seguintes determinações complementares:

ADPF 635 / RJ

13.1. que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, comprove a implantação das câmeras corporais na Polícia Civil nas hipóteses pertinentes, com a publicação da respectiva regulamentação, abrangendo os casos em que a Polícia Civil do Estado realiza atividades de patrulhamento e policiamento ostensivo, operações policiais planejadas e atividades ou diligências externas;

13.2. que fica autorizado o recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelo Estado do Rio de Janeiro por meio de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere para viabilizar o cumprimento da presente decisão, ainda que distinto seja o prazo de preservação das imagens em relação à regulamentação do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, até o encerramento dos contratos vigentes na data deste julgamento.

14. Determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro 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*.

15. Declarar a nulidade, com redução de texto, da expressão “Delegado de Polícia” constante do art. 21 da Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (LC 204/2022-RJ).

16. Vedar a atuação de peritos vinculados à Superintendência-Geral de Polícia Técnico-Científica do Estado do Rio de Janeiro quando a investigação tratar de possível cometimento de crime por parte de policial civil do Estado do Rio de Janeiro, enquanto a perícia criminal

permanecer inserida na estrutura da Polícia Civil do Estado, devendo o Ministério Público, na condição de responsável pela investigação direta, tomar as providências cabíveis a fim de viabilizar a perícia com outros profissionais. Caso o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro indique não dispor da estrutura necessária para a realização da perícia no caso concreto, fica autorizado o prosseguimento com a realização da perícia pela Superintendência-Geral de Polícia Técnico-Científica do Estado, para o fim de evitar a paralisação da investigação.

17. Determinar que, sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuída ao órgão do Ministério Público competente, no âmbito da justiça comum caso se trate de apuração de crime doloso contra a vida. Deve a investigação atender ao que exige o Protocolo de Minnesota, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à 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, acolhendo também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão.

18. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, em decorrência do artigo 129, VII, da CRFB, compartilhe e envie ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, sob pena de responsabilização administrativa e criminal, por meio de canal por este indicado, os dados e microdados, com georreferenciamento, dos sistemas informáticos operados pelas forças de segurança pública, incluindo dados sobre operações policiais, registros de ocorrência, laudos periciais e demais informações sobre investigações penais, tão logo tais documentos sejam produzidos.

19. Determinar o envio ao Governo Federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça e da Segurança

Pública, de cópia da presente decisão e dos documentos constantes dos autos com recomendações atinentes ao controle de armas e munições no Estado do Rio de Janeiro e no Brasil (eDOC 717, eDOC 959, eDOC 998, eDOC 999 e eDOC 1045), a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as providências cabíveis quanto ao aprimoramento da política pública de controle de armas e munições, notadamente quanto: (i) à integração entre os sistemas de rastreabilidade do Ministério da Defesa e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública; (ii) à adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Sistema Nacional de Análise Balística; (iii) ao cadastramento das armas destinadas às Polícias Estaduais do Estado do Rio de Janeiro, caso ainda não estejam cadastradas, nos respectivos sistemas nacionais de controle e rastreabilidade; (iv) ao aprimoramento da política de marcação e uniformização das armas de fogo adquiridas pelo Estado, a ser feita nos termos dos artigos 7º e 8º da Portaria nº. 213/2021 do Comando Logístico do Exército Brasileiro.

20. Determinar o envio ao Governo Federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, de cópia da presente decisão, a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as possibilidades de apoio logístico e financeiro visando à viabilização do aparelhamento e reestruturação das carreiras da Polícia Científica do Rio de Janeiro.

21. Confirmar o indeferimento dos pedidos de itens “C” e “H”; bem como o reconhecimento da perda de objeto do pedido de item “P” e o não conhecimento do pedido de item “Q”.

22. Ficam confirmadas, nos termos e na extensão deste julgamento, as medidas cautelares deferidas por ocasião do referendo de medida cautelar, de tutela provisória incidental e do julgamento dos embargos declaratórios na medida cautelar.

ADPF 635 / RJ

É como voto, pela procedência da ação, nos termos expostos.