



# RELATÓRIO TÉCNICO SOBRE OS PONTOS DIVERGENTES DA ADPF 635 AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL



---

REDES DA MARÉ



---

NÚCLEO DE DEFESA DOS  
DIREITOS HUMANOS (NUDEDH)  
DA DEFENSORIA PÚBLICA DO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

GENI

---

GRUPO DE ESTUDOS DOS  
NOVOS ILEGALISMOS DA  
UNIVERSIDADE FEDERAL  
FLUMINENSE (GENI/UFF)



RELATÓRIO TÉCNICO  
SOBRE OS PONTOS  
DIVERGENTES  
DA ADPF 635  
AO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL

redes  
da  
mãe



DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



NUDEH | DEFENSORIA PÚBLICA  
Núcleo de Defesa  
dos Direitos Humanos

GENI Grupo de  
Estudos  
dos Novos  
legalismos

# SU MÁRIO

INTRODUÇÃO

PÁG. 04

2  
DETERMINAÇÃO  
DE CONCEITO DE  
EXCEPCIONALIDADE:  
CONCEITO DE  
EXCEPCIONALIDADE  
EM OPERAÇÕES  
POLICIAIS: ANÁLISE  
À LUZ DA ADPF 635

PÁG. 23

4  
CRIAÇÃO DE  
INDICADOR PARA  
MENSURAR MORTES  
POR INTERVENÇÃO DE  
AGENTES DO ESTADO

PÁG. 46

1  
ESTABELECIMENTO  
DE META DE REDUÇÃO  
DA LETALIDADE  
POLICIAL EM 70%

PÁG. 07

3  
AUTONOMIA  
DA POLÍCIA  
CIENTÍFICA

PÁG. 34

5  
CRIAÇÃO DE COMISSÃO  
INTERINSTITUCIONAL  
PARA MONITORAMENTO  
DE DECISÕES DO STF

PÁG. 48

CONSIDERAÇÕES  
FINAIS

PÁG. 56

- 1.1 Refutação da meta proposta pelo Estado do Rio de Janeiro.....8
- 1.2 Parâmetros para a definição da meta de redução da letalidade policial ..... 11
- 1.3 Operações policiais e letalidade.....15

# INTRODUÇÃO

O presente relatório tem por objetivo fornecer dados, evidências e estabelecer parâmetros técnicos que contribuam com as decisões do Supremo Tribunal Federal no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635, a ADPF 635 ou ADPF das Favelas. Serão aqui abordados os pontos divergentes assinalados na Nota Técnica do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) e do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) (Edoc 1045), que, após a realização de reuniões técnicas e audiências com a finalidade de reduzir a complexidade da futura decisão do STF na ADPF 635, explicitou os avanços alcançados e as questões que ainda precisam de maior detalhamento e acordo entre as partes envolvidas. São elas: (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.

Para tanto, serão levados em consideração dados sobre segurança pública referentes ao estado do Rio de Janeiro,

bem como dados mais detalhados produzidos com base no acompanhamento e monitoramento in loco realizados no Conjunto de Favelas da Maré. O material aqui apresentado foi construído em parceria por instituições de natureza distinta que se alinham em seu comprometimento com a defesa da democracia, das garantias constitucionais e da promoção da cidadania e do direito à segurança pública para toda a população fluminense, sobretudo a população residente em favelas e periferias, cujos direitos são sistematicamente violados. As instituições envolvidas na produção desta nota técnica são:

**1 Associação Redes de Desenvolvimento da Maré:** Localizada no Conjunto de Favelas da Maré, esta organização da sociedade civil atua há mais de 20 anos nas 15 favelas da região. Fundada por moradores, sua missão é estabelecer as redes necessárias para a efetivação dos direitos dos 140 mil residentes no conjunto das 16 favelas da Maré.

**2 Grupo de Estudos dos Novos Illegalismos:** Cadastrado no Diretório dos Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desen-

volvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e situado no Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense (ICHF/UFF), este grupo forma novos cientistas sociais e se dedica a compreender e produzir dados sobre as diferentes formas de violência e os conflitos sociais.

**3 Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos (NUDEDH) da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPRJ):** Este núcleo da Defensoria Pública atua no atendimento às pessoas ou grupo de pessoas submetidas a tortura, tratamento desumanos e degradantes, vítimas de grave violência institucional, bem como a promoção e a defesa de grupos socialmente vulneráveis, como solicitantes de refúgio, pessoas em situação de rua, pescadores artesanais, catadores de matérias recicláveis, etc. O NUDEDH também atua peticionando junto aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos.

A colaboração entre uma organização do terceiro setor, um grupo de pesquisa da Universidade Federal Fluminense

do Rio de Janeiro, uma instituição estatal do sistema de justiça não é fortuita. Pelo contrário, trata-se de uma aliança estratégica, com foco em garantir os direitos da população negra e periférica do estado do Rio de Janeiro. Essas organizações têm se dedicado, há anos, a desenvolver estratégias para mitigar os impactos da violência armada sobre populações historicamente negligenciadas por políticas públicas e serviços de qualidade. Neste contexto, a população negra residente em favelas e periferias do Estado do Rio de Janeiro é particularmente afetada.

Deve ser ressaltado que o STF reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional da segurança pública no estado do Rio de Janeiro, cuja principal característica é a manutenção de altas taxas de letalidade policial. As violações de direitos que ocorrem principalmente durante as operações policiais realizadas em favelas e periferias se perpetuam em evidente contrariedade ao Estado Democrático de Direito e às determinações da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília contra o Brasil. Assim, visando a contribuir para que decisões do STF possam efetivamente sanar tal estado de coisas e proteger os direitos da população pobre, de maioria

---

negra, residente em favelas e periferias, serão aqui apresentadas recomendações consensuadas entre as instituições que assinam este relatório e fundamentadas em dados e evidências.

Os dados e análises deste relatório, integrados por essas organizações, permitem uma compreensão abrangente dos impactos negativos das políticas de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro. O estudo aborda a multiescalaridade e a multidimensionalidade desses impactos, guiando-se pelos parâmetros normativos do Estado Democrático de Direito. São aqui utilizados os dados sobre segurança pública do

Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP-RJ) e dados sobre operações policiais do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), da base de dados do GENI-UFF e aqueles coletados e sistematizados a partir de monitoramento *in loco* realizado pela Rede de Desenvolvimento da Maré no âmbito do projeto De Olho na Maré. A partir da análise desse material foram formuladas as considerações e recomendações abaixo apresentadas concernentes aos cinco pontos divergentes que, segundo a nota técnica do NUPEC, carecem ainda de maior aprofundamento.

# ESTABELECIMENTO DE META DE REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL EM 70%

No âmbito da ADPF 635, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional na Segurança Pública do Rio de Janeiro, em cujo cerne se encontra o uso excessivo da força estatal letal de forma concentrada contra a população pobre, negra e favelada. A fim de sanar tal estado de coisas, a Corte determinou uma série de medidas a serem tomadas pelo Estado do Rio de Janeiro visando à preservação dessas vidas e, dentre elas, o estabelecimento de uma meta de redução da letalidade policial. Desde que a petição inicial da ADPF 635 protocolada em 2019 e à medida que o STF, por meio de importantes decisões, atendeu aos apelos da sociedade civil fluminense por maior transparência, responsabilidade e controle democrático da atividade policial, muitos avanços puderam ser observados, sendo o seu principal indicador a redução observada da letalidade policial. Com vistas a consolidar as conquistas até agora obtidas pelo instrumento da ADPF 635 e avançar na direção do respeito aos direitos humanos e ao Estado Democrático de Direito, viemos por meio deste relatório propor uma meta de redução da letalidade policial assentada em dados, evidências e parâmetros técnicos, de forma

a orientar o trabalho de reformulação das políticas de segurança pública e práticas de policiamento no Estado do Rio de Janeiro.

Entre os anos de 2013 e 2019, observou-se um aumento de 336,1% na letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro, tendência que só viria a ser interrompida sob o impacto de importantes decisões do STF. Tal aumento foi acompanhado pelo processo de “estatização das mortes”, no qual a letalidade policial despontou como propulsora da letalidade violenta total. Se, em 2013, as mortes por intervenção de agente do Estado respondiam por 7,8% da letalidade violenta, em 2019 já respondiam por 30,3%. Cabe destacar que a média nacional no período fica ao redor de 12% e que, alguns parâmetros internacionais apontam que índices acima de 10% indicam “claro abuso do uso da força”. No período de 2020 a 2022 a participação da letalidade policial no total da letalidade violenta permaneceu no patamar de cerca de 30% da letalidade violenta, inaugurado no ano de 2019, e essa razão só veio a baixar para 20,4% em 2023, mantendo-se ainda em mais que o dobro do limiar a partir do qual o uso da força é claramente excessivo.

Como será visto adiante, há outros indicadores que permitem constatar o claro abuso do uso da força estatal, como, por exemplo, a razão entre pessoas mortas por agentes do Estado e agentes mortos em serviço e a razão entre mortos e feridos em confronto, cujo cálculo resulta no chamado “índice de letalidade”. Tais parâmetros serão retomados abaixo com a finalidade de expor o cálculo a partir do qual deduzimos que **a meta de redução da letalidade policial em 2024 deve ser de 70%**. Antes, contudo, retomaremos algumas das formulações críticas apresentadas em nota técnica do GENI/UFF<sup>1</sup> anteriormente anexada aos autos e dirigidas à meta de redução da letalidade policial em 20,5% proposta pelo Estado do Rio de Janeiro. Em seguida, justificamos o estabelecimento da meta aqui proposta e, por fim, defendemos que o cumprimento da meta depende de que sejam aprimorados os controles externos sobre as operações policiais, que são as principais circunstâncias conhecidas da letalidade policial.

### 1.1 REFUTAÇÃO DA META PROPOSTA PELO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O Estado do Rio de Janeiro, na Resolução SESP nº 16/2024, publicada para fins de cumprimento do estabelecimento da taxa de redução da letalidade, no bojo da ADPF 635, propõe a meta de redução da letalidade em 20,5% para 2024, a partir da metodologia instituída no Relatório Técnico do Institu-

to de Segurança Pública (eDoc 969). A referida resolução estabelece “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”. A justificativa apresentada para condicionar a definição da meta de redução da letalidade policial aos dados de roubo foi a de que teria sido estatisticamente demonstrada, no Relatório Técnico produzido pelo Instituto de Segurança Pública, a correlação entre as mortes por intervenção de agente do Estado e os crimes de roubo no Estado do Rio de Janeiro.

No entanto, em crítica à metodologia adotada, a “Nota técnica sobre a redução da letalidade policial” do GENI-UFF argumentou que a referida Resolução e o referido Relatório Técnico a fixação da meta de redução da letalidade policial: (i) não se dirige ao “Estado de Coisas Inconstitucional” (ECI), na medida em que se ampara no dispositivo da excludente de ilicitude para justificar a letalidade policial, supondo – sem amparo dos próprios dados analisados – que todas as mortes por intervenção de agente do Estado ocorrem em legítima defesa e que, portanto, são inevitáveis; (ii) condiciona a redução da letalidade policial à redução das ocorrências de roubos, sem propor medida alguma para que ambos os tipos de ocorrência caiam; (iii) se abstém de qualquer compromisso com a reformulação dos protocolos operacionais adotados pelas polícias; (iv) não propõe o enquadra-

<sup>1</sup> Nota Técnica sobre a meta de redução da letalidade policial. GENI/UFF (eDoc 1000).

mento da meta no bojo de um conjunto de instrumentos guiado pela lógica das políticas públicas.

A fim de “explicar o quantitativo da MIAE” no Rio de Janeiro, o ISP-RJ adotou a correlação de Spearman e a causalidade de Granger para, nas palavras do relatório, “avaliar o grau de relação, ou até mesmo de causalidade” da quantidade de operações policiais notificadas ao MPRJ, a quantidade de ocorrências de roubos, homicídios dolosos, tentativas de homicídio e de ocorrências associadas ao tráfico de drogas com as MIAE. Os resultados encontrados apontaram, no caso dos roubos, para uma correlação alta e superior à encontrada em relação às demais variáveis. Identificaram também a significância dos roubos para a predição das MIAE e, com base nisso, utilizaram o modelo ARIMA para estabelecer a meta de redução da letalidade policial, condicionando-a aos dados de ocorrências de roubo registradas no ano anterior.

A nota técnica do GENI/UFF argumentou que, do ponto de vista científico, é precipitado, pouco rigoroso e frequentemente equivocado supor uma relação causal direta entre variáveis apenas por meio de suas associações estatísticas. A escolha do ISP-RJ por adotar o teste causalidade de Granger visou justamente superar o fato de que a simples correlação estatística (como a correlação de Spearman) não implicaria numa relação causal entre as variáveis. A causalidade de Granger baseia-se na ideia de que se uma variável X precede outra variável Y consistentemente, então, para fins estatísticos, pode ser considerada uma informação que ajuda a su-

por como se comportarão valores futuros de Y. Ou seja, o teste de causalidade de Granger baseia-se exclusivamente na precedência temporal. No entanto, a precedência não implica causalidade num sentido rigoroso, pois as variáveis correlacionadas podem simplesmente estar respondendo a um fator comum. Nessa acepção, argumentou-se que o Relatório Técnico do ISP não detalha ou especifica os mecanismos que ligariam os roubos a eventos de MIAE.

A nota técnica do GENI/UFF também criticou a inadequação do modelo ARIMA como estratégia para planejar e avaliar o cumprimento das metas de redução da letalidade policial. O objetivo principal dos Modelos de Previsão, como o ARIMA, é fornecer estimativas sobre possíveis valores futuros de uma variável com base em dados históricos. Qualquer informação correlacionada com o fenômeno de interesse pode ser utilizada para informar o ajuste estatístico – inclusive variáveis com as quais se mantém uma correlação espúria. Por essa razão, são limitados na sua capacidade de prever os efeitos de intervenções ou mudanças nas políticas, pois não identificam explicitamente os mecanismos causais.

Em seguida, o GENI/UFF apresentou modelos alternativos para explorar e avaliar a relação entre roubos, operações policiais e homicídios com as ocorrências de MIAE. Partiu-se dos dados do ISP sobre MIAE, roubos (discriminados em diversos tipos) e homicídios (dolosos e latrocínio) e do banco de dados de operações policiais do GENI, que traz o número de operações, o número de civis mortos, além dos números de po-

liciais feridos e mortos. A fim de evitar a associação entre eventos ocorridos em áreas ou regiões muito distintas e a dissociação temporal entre pretensas causas e efeitos, foram também utilizadas unidades espaciais e temporais mais detalhadas do que aquelas do Relatório Técnico do ISP: os bairros de todos os municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com periodicidade mensal.

Após a apresentação e análise dos modelos testados, concluiu-se que não há evidências de uma correlação forte que indique que os roubos contemporâneos aos MIAE, ocorridos nas mesmas localidades, deveriam ser o alvo preferencial da intervenção política que visa reduzir a letalidade policial. As operações policiais e a natureza do policiamento local parecem ser muito mais críticos. Além disso, tanto a redução das ocorrências de roubo quanto as de morte por intervenção de agente do Estado dependem igualmente de reformulações nas políticas de segurança pública e práticas de policiamento adotadas, não podendo estar a redução de uma atrelada à redução da outra.

No Relatório Técnico intitulado “Considerações acerca da Nota Técnica elaborada pelo GENI/UFRJ”, o ISP-RJ esclareceu que o estudo apresentado não visa condicionar a redução da letalidade policial à redução dos roubos e que não procura estabelecer uma causalidade direta entre roubos e MIAE. O Instituto esclareceu que o modelo proposto utiliza o volume de roubos apenas como um indicador da criminalidade no estado, servindo como um “termômetro razoá-

vel” para a previsão do comportamento histórico do MIAE.

Em vista desses esclarecimentos, recordamos aqui que o estabelecimento de uma meta de redução da letalidade policial visa a uma mudança de curso na tendência observada por meio da implementação de políticas públicas. Nesse sentido, reiteramos que a meta de redução da letalidade policial não pode se basear numa previsão da letalidade policial futura com base em indicadores deduzidos de outro tipo de ocorrência criminal impactada pelas mesmas políticas de segurança pública que carecem de urgente reformulação. A meta deve ser estabelecida com base em parâmetros claros e bem fundamentados que orientem transformações das práticas de policiamento, visando reduzir a letalidade dessas ações e, assim, sanar o Estado de Coisas Inconstitucional identificado no Estado do Rio de Janeiro.

O STF ao reconhecer um Estado de Coisas Inconstitucional com violação generalizada de direitos humanos, entende a omissão estrutural dos Poderes e a necessidade de uma solução complexa para enfrentar a questão, tendo como pilares de análises a reestruturação da Segurança Pública no Estado. Em total contramão, o Estado do Rio de Janeiro e o ISP estabelecem uma meta modesta, fundamentada numa metodologia que simplifica a compreensão do fenômeno da violência e exime o Estado de sua responsabilidade pelo enfrentamento ao problema por meio da reformulação das práticas policiais e da proposição de medidas capazes de transformar a realidade.

## 1.2 PARÂMETROS PARA A DEFINIÇÃO DA META DE REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL

O presente relatório sustenta a proposição de que a meta de redução da letalidade policial deve ser de 70% no prazo de um ano, o que se mostra razoável ou mesmo insuficiente, quando considerados os parâmetros formalizados em indicadores de abuso da força policial estabelecidos pela bibliografia especializada internacional. Abaixo a exposição de alguns parâmetros adotados também no relatório do GT “polícia cidadã”, constituído no âmbito do CNJ (Portaria Presidência do CNJ nº 422 de 21 de dezembro de 2022) e aqui reiterados:

- a) Segundo importante pesquisa coordenada por Ignacio Cano<sup>2</sup>, em cidades e países onde não há suspeitas de abuso da força por parte da polícia, apenas 5% das mortes violentas intencionais são causadas por agentes do Estado e sempre que essa porcentagem ultrapassa 10%, há claros indícios de abuso da força. Tomando como referência a letalidade violenta total e a letalidade policial observadas em 2023, em todo o estado do Rio de Janeiro, seria necessário reduzir em 75,3% o número de mortos por intervenção de agentes do Estado para que se chegasse a 5%. Para não ultrapassar a proporção máxima de 10% do total de mortes violentas intencionais, a redução teria que ser da ordem de 51,2%.
- b) Um consagrado estudo de Paul Chevigny<sup>3</sup> estabeleceu como indicador de abuso da força oficial a razão entre pessoas mortas por agentes do Estado e agentes mortos em serviço. Segundo o autor, se essa razão exceder 10:1 há indício de abuso da força. Considerando os dados oficiais referentes a 2023 no estado do Rio de Janeiro, a razão foi de 79 pessoas mortas pela polícia para cada policial morto em serviço, logo, a queda da letalidade policial necessária para que esse indicador fosse atendido seria de 87,4%, redução bastante superior à meta recomendada no presente documento.
- c) Outro indicador que se destaca na literatura internacional é a razão entre mortos e feridos em confronto, cujo cálculo resulta no chamado “índice de letalidade”. Segundo um relatório da Cruz Vermelha Internacional<sup>4</sup>, nos conflitos armados modernos, a razão média é de um morto para cada 4 pessoas feridas, no entanto o tipo de armamento empregado pode modificar essa razão. Quando as armas utilizadas são fuzis, os índices de letalidade variam entre 0.4 e 0.66 (mortos por feridos). Segundo o relatório do Monitor do Uso da Força Letal da

<sup>2</sup> Cano, I. Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro (Rio de Janeiro: ISER, 1997).

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

<sup>4</sup> Giannou and Baldan, *War Surgery, Working with Limited Resources in Armed Conflicts and Other Situations of Violence* (Geneva: International Committee of the Red Cross (ICRC), 2010).

América Latina<sup>5</sup>, esse índice deve estar sempre abaixo de 1 e, caso exceda esse limiar indica que há uso excessivo da força e, possivelmente, execuções sumárias. Os dados do ISP-RJ não permitem calcular esse indicador porque não há informações disponíveis de feridos por intervenção policial. No entanto, em consulta à base de operações policiais do GENI/UFF, identificamos a razão de 0,94 civis mortos para cada civil ferido nas operações policiais realizadas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro em 2023. Para que se alcançasse a razão média de 1 morto para 4 feridos, seria necessária uma redução de 73,3% dos mortos em operações.

Todos os indicadores mencionados acima reforçam a adequação da meta de redução da letalidade policial em 70% no prazo de um ano. Tal é a redução almejada a fim de que o Estado do Rio de Janeiro se adeque minimamente aos parâmetros internacionais referentes ao que é considerado aceitável e acima dos quais há evidências consistentes de uso excessivo da força e/ou execuções sumárias. Recordemos aqui que a ADPF 635 se dirige ao Estado Inconstitucional de Coisas identificado com respeito à segurança pública no Estado do Rio de Janeiro e visa, portanto, à adequação do Estado à constitucionalidade democrática e o respeito aos direitos humanos.

A Manifestação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) na ADPF 635 (eDoc 1022) acerca dos do-

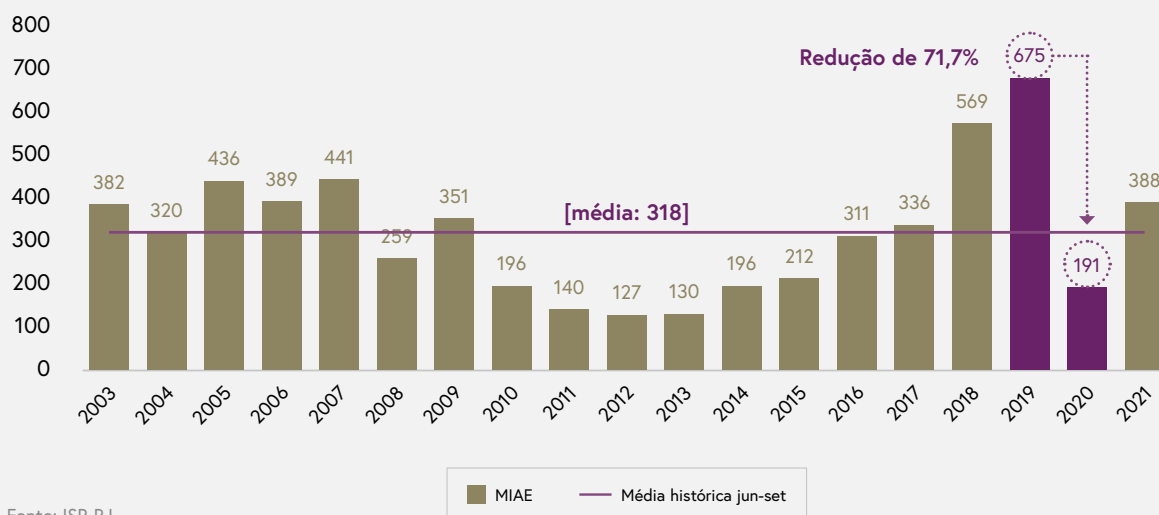
cumentos juntados pelo Estado do Rio de Janeiro, notadamente nos índices 957/968, sugere, contudo, um parâmetro alternativo tanto àquele proposto pelo Estado do Rio de Janeiro quanto aos propostos acima.

o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro propõe como meta e diretrizes para redução da letalidade causada por agentes estatais, que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo de um ano de definição da meta, alcance 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.

Segundo essa diretriz, o Estado do Rio de Janeiro precisaria reduzir a letalidade policial em 42,8% caso considerados os dados apenas referentes ao ano de 2023 e, se considerada a taxa média dos últimos cinco anos, tal redução deveria ser de 61,7%. A observância a uma série mais longa parece ser uma medida razoável se adotado o parâmetro sugerido. Tendo em vista que o próprio MPRJ ressaltou a trajetória ascendente da letalidade policial média no Brasil nos últimos anos, há de se fazer algumas ressalvas a respeito da utilização da média nacional como parâmetro de referência. A letalidade policial é um problema público em diversos outros estados brasileiros que não apenas o Rio de Janeiro, o que faz com que o Brasil seja o segundo país com maior número absoluto de mortes por intervenção de agentes do

## GRÁFICO 1

Mortes por intervenção de agente do Estado no estado do Rio de Janeiro  
Junho a setembro de 2003 a 2021 – valores absolutos e percentuais.



Estado no mundo<sup>6</sup>. Como destacado pelo próprio MPRJ, o Estado Brasileiro possui decisões já proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em seu desfavor.

Levando em conta os persistentes desafios enfrentados pelo Estado Brasileiro em reformar as suas instituições de segurança pública desde o princípio do processo de democratização, propomos que, por meio das medidas instituídas a partir da ADPF 635, o Estado do Rio de Janeiro se transforme em um parâmetro a ser seguido pelos demais estados brasileiros e não o contrário. Para tanto, reiteramos a importância de que a meta de redução da letalidade policial seja de 70%.

É importante destacar que a redução pretendida pode ser alcançada a

curto prazo, dado que o patamar da letalidade policial se encontra em níveis muito elevados e desde que sejam tomadas medidas efetivas para o controle democrático da atividade policial. A demonstração de que é perfeitamente viável a pronta redução da letalidade policial é que houve uma redução de 71,7% do número de mortes por intervenção por agentes do Estado nos quatro meses que seguiram a decisão liminar do STF de restringir as operações policiais a situações absolutamente excepcionais, em relação ao mesmo período do ano anterior. Ou seja, redução superior à meta estabelecida nesse documento. A decisão monocrática proferida pelo Ministro Edson Fachin, posteriormente confirmada pelo tribunal pleno do STF, entrou em vigor no dia 5 de junho de 2020 e, como pode ser visto no gráfico acima (gráfico 1), a restrição às operações foi um evento específico capaz de interrom-

<sup>6</sup> Dados organizados pelo World Population Review com base em dados oficiais coletados de todos os países que disponibilizam os mesmos. Disponível em: <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/police-killings-by-country>

per a trajetória de aumento da letalidade policial iniciada em 2014 e reduzir substancialmente o número de mortes.

Cabe reforçar que a decisão de restringir as operações policiais não foi acompanhada de outras medidas estruturais como aquelas que podem compor o plano de redução da letalidade policial. Isto significa que a restrição das operações policiais no bojo do conjunto de ações que compõem o plano de redução da letalidade policial tenderia a lograr certamente uma redução ainda mais rápida e expressiva. Note-se ainda que a queda de 71,7% na letalidade policial foi concomitante à diminuição dos principais indicadores criminais, segundo dados do ISP-RJ apresentados em relatório específico do GENI/UFF. Isso evidencia que o controle da letalidade policial e o respeito ao direito à vida dos moradores de favelas não se opõe ao controle do crime. Infelizmente, como demonstrado em outro relatório do GENI/UFF<sup>7</sup>, a decisão liminar do STF passou a ser desobedecida paulatinamente pelo Estado do Rio de Janeiro a partir do mês de outubro de 2020 de modo que, no início de 2021, já se realizava ainda mais operações policiais do que antes do período de vigência da liminar.

No entanto, como apontado pelo relatório realizado pela Gerência de Análises, Diagnósticos e Geoprocessamento do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (GADG/MPRJ) intitulado “Análise exploratória da relação entre operações policiais e mortes por intervenção de agentes do Estado no Rio de Janeiro”, a implementação de mecanis-

mos de supervisão e controle mais rigorosos sobre as operações policiais por meio da ADPF 635 tem colaborado para tornar as operações policiais cada vez menos letais. O estudo observou que apesar do aumento do número de operações policiais notificadas ao MPRJ, a letalidade policial vem caindo de forma sustentada, impactada por diferentes decisões tomadas no âmbito da ADPF 635, que não apenas a medida cautelar de restrição às operações a situações excepcionais. Assim, o GADG/MPRJ concluiu haver uma clara relação entre a evolução da ADPF 635 e a diminuição da letalidade da ação policial e sugeriu um possível ganho de eficiência e aprimoramento nos sistemas de registro das operações, apontando em direção a práticas mais transparentes e responsáveis no controle externo da atividade policial.

Deve, contudo, ser notado que, como será visto adiante, as operações notificadas pelas instituições policiais ao MPRJ no ano de 2023 apresentaram uma subnotificação de 27,5% quando comparadas ao volume de operações policiais registradas na base de dados do GENI/UFF no mesmo ano. Tal constatação indica que parte significativa das operações policiais permanecem sendo realizadas em desrespeito aos protocolos estabelecidos pelo STF, furtando-se ao controle externo da atividade policial. Cabe também destacar que, apesar de haver de fato uma redução da letalidade policial concomitante a um aumento do número de operações policiais realizadas, estas permanecem sendo a principal circunstância conhecida em que ocorre a letalidade policial, devendo, portanto, estar submetidas a um rigoro-

<sup>7</sup> [http://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2022/05/2021\\_Um-ano-de-ADPF-das-favelas\\_GENI.pdf](http://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2022/05/2021_Um-ano-de-ADPF-das-favelas_GENI.pdf)

so controle externo, do qual depende o alcance da meta de redução da letalidade policial proposta na presente nota.

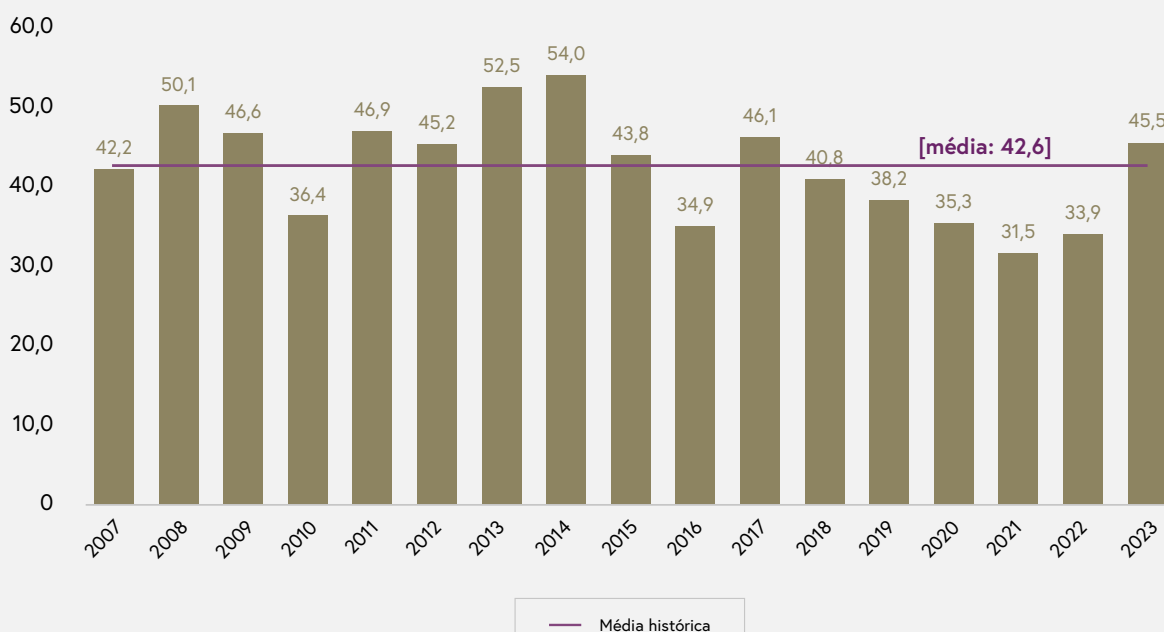
### 1.3 OPERAÇÕES POLICIAIS E LETALIDADE

As operações policiais são as principais circunstâncias conhecidas das mortes por intervenção de agente do Estado (MIAE) e, entre 2007 e 2023, responderam por, em média, 40% do total da leta-

lidade policial na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, quando considerada a sobreposição entre os dados de MIAE do ISP-RJ e o de mortos em operações policiais registrados a base de operações policiais do GENI-UFF. No ano de 2023, essa porcentagem foi de 45%. O gráfico abaixo (gráfico 2) apresenta a variação anual da porcentagem de mortos civis em operações registradas na base do GENI/UFF em relação ao total de mortos por intervenção de agente do Estado (MIAE) na base do ISP-RJ.

#### GRÁFICO 2

Peso das mortes civis em operações sobre o total de MIAE



Fonte: GENI/UFF e ISP-RJ

Optamos aqui por utilizar os dados sobre operações policiais da base do GENI/UFF, pois, como é possível verificar abaixo, esta apresenta maior

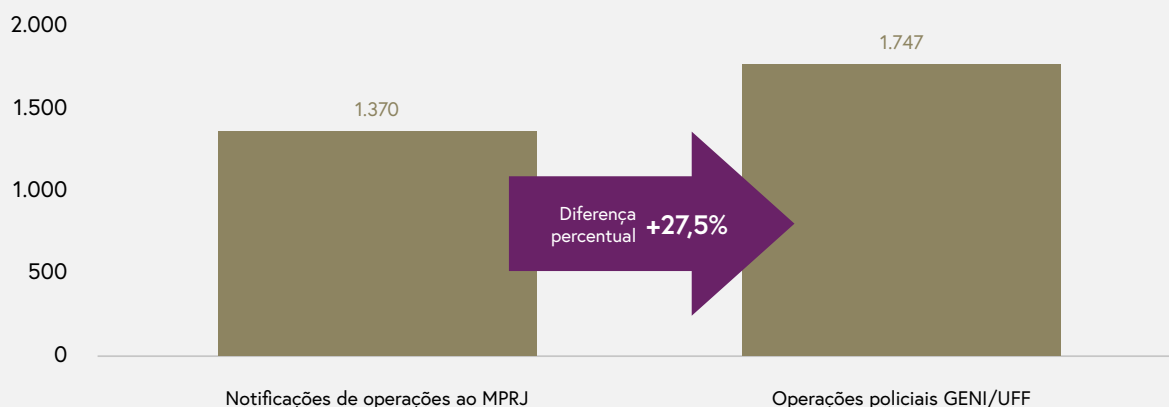
consistência e menor subnotificação que aqueles disponibilizados pelo Ministério Público do Rio de Janeiro (MP/RJ), embora a circunscrição geográfica

dos dados do GENI UFF se limite à Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Apesar dos dados do GENI/UFF serem construídos a partir de material de imprensa e submetidos à dupla conferência, esperaríamos que fossem subnotificados com relação àqueles do MPRJ, que têm por base a notificação das forças policiais à instituição,

conforme determinado pelo STF. Em outras palavras, a imprensa é quem deveria estabelecer o limiar inferior da cadeia de dados (o registro mínimo do que é de conhecimento da realização de operações policiais) e não a notificação das polícias ao órgão encarregado de seu controle externo. No entanto, os dados mostram o contrário.

### GRÁFICO 3

Comparativo do número de operações policiais notificadas ao MPRJ e na base do GENI/UFF (2023, RMRJ, valores absolutos e percentuais)



Fonte: MPRJ; GENI/UFF.

Apesar de a base do GENI/UFF apresentar menor subnotificação que a do MPRJ, destacamos que o percentual de mortos em operações pode ser ainda maior do que o identificado, uma vez que também a base do GENI/UFF pode apresentar subnotificação de operações, dada a natureza dos dados coletados. Como não é facultado aos pesquisadores o acesso aos Registros de Ocorrência para que se possa analisar a

totalidade das circunstâncias das mortes por intervenção de agente do Estado (MIAE), às demais 60% das mortes – ou 55%, se considerado apenas 2023 – nos referiremos como “MIAE em circunstâncias desconhecidas”.

O Relatório técnico do ISP-RJ, utilizado como base para a Resolução SESP nº 16/2024, revela que no ano de 2023, 44,6% das MIAE ocorreram em ope-

rações policiais. Ao ISP foi facultado acesso às dinâmicas de fato dos Registros de Ocorrência (ROs) de MIAE referentes ao ano de 2023 e chegou-se a um dado muito semelhante ao da base de operações policiais do GENI/UFF. Argumentamos que esse percentual, por si só, já é extremamente elevado e que – a ligação entre MIAE e operações policiais por meio dos ROs já é uma evidência sólida e cabal de conexão causal entre os dois fenômenos. Note-se que apesar de terem tido acesso aos Registros de Ocorrência, O ISP não procedeu à quantificação das demais circunstâncias em que ocorrem as MIAE, trabalho que em muito ajudaria a compreensão do fenômeno da letalidade policial. Ressaltamos, contudo, que as narrativas sobre as circunstâncias da morte de civis presentes nos Registros de Ocorrência são oferecidas pelos próprios policiais autores do fato e, portanto, não permitem concluir se as mortes ocorreram em legítima defesa ou não.

Considerando que o objeto da ADPF 635 é a redução da letalidade policial, sustentamos na presente nota o argumento de que, independentemente do tipo de crime que as polícias visam prevenir e/ou reprimir, os protocolos e procedimentos de policiamento adotados é que vão determinar a letalidade das ações policiais. Além de a atuação policial no Rio de Janeiro extrapolar indicadores convencionados internacionalmente, como apresentado na introdução, indícios de que as cautelas adotadas pelos policiais influenciam na letalidade de suas intervenções podem ser encontrados também ao examinarmos a distribuição da participação das mortes em operações no total das MIAE, segundo zonas da cidade do Rio de Janeiro e sub-regiões da Região Metropolitana. Como pode ser visto na tabela abaixo (tabela 1), 50,9% das MIAE da capital ocorrem em operações policiais, no entanto, essa participação não se distribui igualmente pela cidade.

### TABELA 1

Participação de mortos em operações no total de Mortos por intervenção de agente do Estado por zonas da cidade do Rio de Janeiro (2007-2023, números absolutos e porcentagem)

ZONA	MIAE	MORTOS CIVIS EM OPERAÇÕES	% MORTOS EM OPERAÇÕES SOBRE MIAE
Zona Norte	5.227	2.535	48,5
Zona Oeste	2.094	951	45,4
Zona Sul	281	240	85,4
Centro	427	358	83,8
<b>Total Capital</b>	<b>8.029</b>	<b>4.085</b>	<b>50,9</b>

Nas áreas mais abastadas da cidade, Zona Sul e Centro, 85,4% e 83,8% das mortes, respectivamente, ocorrem durante operações de incursão nas chamadas “áreas sensíveis”, que se referem principalmente às favelas. A baixa proporção de MIAE em circunstâncias desconhecidas nas áreas regularmente urbanizadas – comumente designadas por “asfalto” – das zonas mais ricas da cidade indica que a polícia muito provavelmente adota procedimentos de policiamento mais cautelosos para evitar que as suas demais formas de intervenção, para além das operações, resultem em morte. O mesmo não se observa nas zonas norte e oeste, onde mais da metade das MIAE ocorrem fora de operações. Uma das interpretações possíveis desse dado é de que, em zonas pobres e periféricas da cidade, a atuação truculenta da polícia não se

restringe às favelas, generalizando-se também para o policiamento realizado no “asfalto”.

Essa mesma lógica se repete quando comparadas as sub-regiões da RMRJ. Como pode ser visto na tabela abaixo (tabela 2), na Baixada Fluminense e Leste Metropolitano, periferias empobrecidas da RMRJ, a porcentagem das MIAE que ocorrem em operações policiais é ainda menor do que a média da capital e, mesmo, do que nas zonas norte e oeste da capital. Ou seja, a atuação da polícia no “asfalto” das regiões periféricas da RMRJ é muito mais letal do que nas regiões centrais e mais abastadas, dado que confirma a percepção compartilhada pelos habitantes do Rio de Janeiro de que a polícia é mais violenta na sua interação com a população negra, pobre, favelada e periférica.

## TABELA 2

Participação de mortos em operações no total de mortos por intervenção de agente do Estado por sub-regiões da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (2007-2023, números absolutos e porcentagem)

ZONA	MIAE	MORTOS CIVIS EM OPERAÇÕES	% MORTOS EM OPERAÇÕES SOBRE MIAE
Capital	8.029	4.085	50,9
Baixada	4.983	1.557	31,2
Leste	2.792	874	31,3
<b>Total RMRJ</b>	<b>15.804</b>	<b>6.516</b>	<b>41,2</b>

É crucial, no contexto desta discussão, destacar o perfil das vítimas da letalidade policial: a maioria das pessoas atingidas e mortas é composta predominantemente por indivíduos negros. Quando olhamos a população vítima, nota-se que no estado, 84% das vítimas de mortes por intervenção de agentes do Estado (MIAE) no Rio de Janeiro são negras ou pardas, enquanto sua participação na população é de 57,9%. No Conjunto de Favelas da Maré, região com 140 mil habitantes sobre a qual dispomos de dados mais detalhados produzidos *in loco*, a população preta e parda representa 62,1% da população total<sup>8</sup> e 81% das vítimas de mortes por intervenção de agentes do Estado<sup>9</sup>.

Esses dados reforçam as conclusões de pesquisadores como Luiz Eduardo Soares, Marília Sposito, Miriam Abramovay, Inácio Cano, entre outros, que têm apontado, desde a reabertura democrá-

tica, a persistência de uma política de segurança pública fundamentada no racismo, perpetuando estigmas e a criminalização da população negra, residente em favelas e periferias. Trata-se de um modo de agir pouco eficaz e inadequado na garantia do direito à segurança pública. Os dados relativos ao Conjunto de Favelas da Maré, no que concerne ao perfil dos homicídios causados por armas de fogo, evidenciam a faceta do racismo. Em 2022, o projeto 'De Olho na Maré!', contabilizou 39 mortes decorrentes da violência armada: 27 em operações policiais e 12 em ações de grupos armados. Das vítimas, 97% eram homens, 81% foram identificados como pretos ou pardos e 61% tinham até 29 anos.<sup>10</sup> A tabela (tabela 3) e o gráfico (gráfico 4) abaixo apresentam, respectivamente, a distribuição do perfil racial e etário das vítimas.

### TABELA 3

Perfil racial das vítimas de homicídio por arma de fogo no Conjunto de Favelas da Maré (2022)

	ABS.	% VÁLIDO
Preta	19	54,3
Parda	9	25,7
Branca	7	20,0
<b>Total válido</b>	<b>35</b>	<b>100</b>

Fonte: Redes da Maré

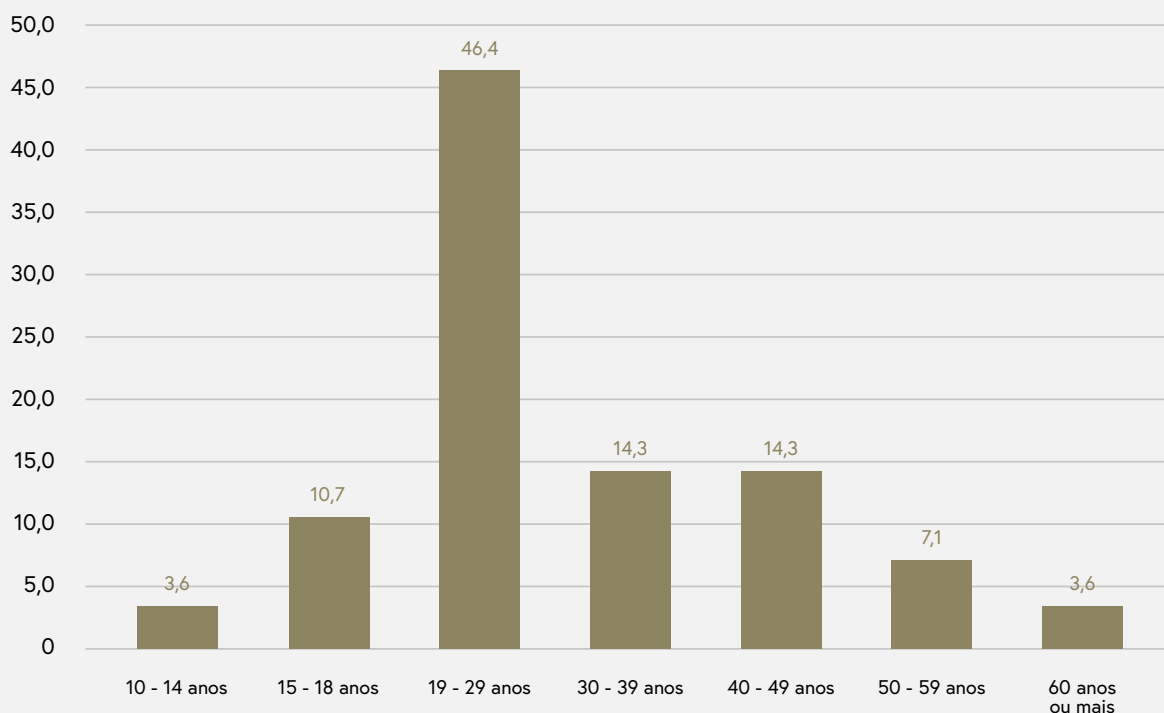
<sup>8</sup> Censo Populacional da Maré / Redes da Maré. – Rio de Janeiro, 2019 - Disponível em: [https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/CensoMare\\_WEB\\_04MAI.pdf](https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/CensoMare_WEB_04MAI.pdf)

<sup>9</sup> 7ª Edição do Boletim Direito à Segurança Pública na Maré 2022 - Disponível em: [https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/RdM\\_Boletim\\_direito\\_SegPubli23.pdf](https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/RdM_Boletim_direito_SegPubli23.pdf)

<sup>10</sup> [https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/RdM\\_Boletim\\_direito\\_SegPubli23.pdf](https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/RdM_Boletim_direito_SegPubli23.pdf)

#### GRÁFICO 4

Perfil etário das vítimas de homicídio por arma de fogo no Conjunto de Favelas da Maré (2022)



Fonte: Redes da Maré

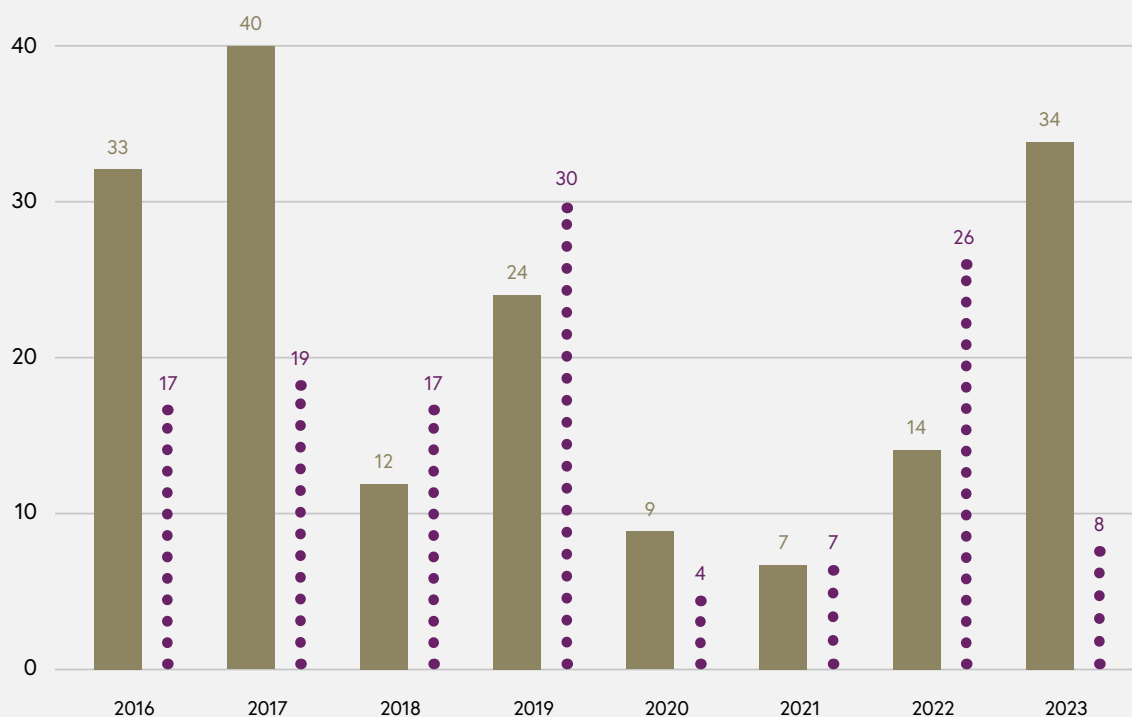
Ainda de uma perspectiva local, a partir do acompanhamento *in loco* de operações policiais e da sistematização de dados das práticas de violações de direitos no Conjunto de favelas da Maré, realizada pelo projeto “De Olho na Maré!” da Redes da Maré, observa-se um panorama detalhado das operações policiais na região das favelas da Maré, no Rio de Janeiro, entre 2016 e 2023.

Em 2016, foram conduzidas 33 operações policiais, das quais resultaram 17 mortes. No ano seguinte, em 2017, o número de operações aumentou

para 40, resultando em um total de 19 mortes. Em 2018, embora o número de operações tenha diminuído para 12, a quantidade de mortes permaneceu elevada, totalizando 17 óbitos. Em 2019, foram registradas 24 operações, que resultaram em 30 mortes, sendo este o ano mais letal da série. Como pode ser visto no gráfico abaixo (gráfico 5), a partir de 2020, ocorreu uma mudança significativa. Nesse ano foram registradas 9 operações policiais, representando uma redução de 62,5% em relação a 2019.

## GRÁFICO 5

Quantidade de Operações Policiais por ano e Mortes causada nas Operações<sup>11</sup>



Fonte: Redes da Maré.

Essa diminuição pode ser atribuída principalmente à convocação feita pela sociedade civil ao Supremo Tribunal Federal, por meio da ADPF 635. No âmbito deste processo, o STF determinou a restrição da realização de operações policiais a situações absolutamente excepcionais enquanto durasse a pandemia da Covid-19, a estrita necessidade de comunicação ao Ministério Público e a edição de relatórios sobre a necessidade das operações e seus resultados

operacionais. Embora inicialmente esses requisitos não tenham sido cumpridos de maneira transparente, foram fundamentais para frear violações de direitos no contexto da pandemia de COVID-19, inclusive com o não uso de equipamentos de proteção individual. Ainda em 2020, 17 pessoas foram feridas por arma de fogo em operações policiais,<sup>12</sup> indicando que, embora o número de operações tenha diminuído, a violência persistia.

<sup>11</sup> [https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/boletim\\_dados\\_2023.pdf](https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/boletim_dados_2023.pdf)

<sup>12</sup> <https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/Boletim-Direito-Seguranca-Publ.pdf>

---

Em 2021, apesar do contexto da pandemia de COVID-19, as mortes por intervenção de agentes do Estado quase dobraram, passando de 4 em 2020 para 7. A continuidade da crise sanitária e humanitária impactou a política de segurança pública do Rio de Janeiro, que, desde junho de 2020, é marcada pela regulamentação das operações policiais e pela estrita excepcionalidade imposta pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da “ADPF das Favelas”.

Em 2022, o número de operações voltou a aumentar, totalizando 14, e resultando em 26 mortes. Das mortes ocorridas, 24 apresentaram indícios de execução e não houve perícias nos parâmetros normativos. Em 2023, o número de operações subiu para 34, com 8 mortes registradas. Mesmo com o aumento no número de operações, a letalidade policial reduziu significativamente, demonstrando os efeitos positivos do cumprimento das medidas estabelecidas pela ADPF das Favelas, mas principalmente que o acompanhamento realizado pelo NUPEC, STF e Ministério

Público do Rio de Janeiro se configuraram enquanto um excelente mecanismo de controle da atividade policial.

As observações realizadas *in loco* no Conjunto de Favelas da Maré corroboram, em grande parte, os apontamentos apresentados pelo relatório do GADG/MPRJ mencionado anteriormente. Segundo esse relatório, as importantes decisões tomadas no âmbito da ADPF 635 contribuíram significativamente para aprimorar a supervisão e o controle das operações policiais, tornando-as menos letais. A redução observada na letalidade policial desde o início da ADPF 635 deve-se, em grande medida, à implementação de medidas que visam aumentar a transparência das operações e instituir cautelas destinadas à preservação da vida. Nesse sentido, reiteramos que a meta de redução da letalidade policial em 70% é perfeitamente plausível, caso o STF determine a implementação das demais medidas e cautelas pleiteadas pelos proponentes da ação, conforme discutido nos próximos pontos desta nota técnica.

# DETERMINAÇÃO DE CONCEITO DE EXCEPCIONALIDADE:

## CONCEITO DE EXCEPCIONALIDADE EM OPERAÇÕES POLICIAIS: ANÁLISE À LUZ DA ADPF 635

Em decisão liminar o Ministro Relator determinou que durante a pandemia do Covid-19, sob pena de responsabilização civil e criminal, determinou que as operações policiais só poderiam ser realizadas em situações **absolutamente excepcionais** e que estas deveriam ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Tratando sobre o conceito de excepcionalidade e seus limites, o Ministro Relator na ADPF 635-MC-ED, identificou requisitos mínimos para a realização de uma operação policial – como número suficiente de agentes para minimizar as chances de se utilizar a força e para assegurar a realização de perícia, o planejamento, a inteligência e a prévia justificção –, bem como hipóteses em que tal realização deverá obedecer a requisitos mais rígidos, como o cumprimento de mandados de prisão. Nesse sentido, o Ministro estabeleceu que a ação deve ser **“necessária para proteger exclusivamente a vida – e nenhum outro bem – de uma ameaça iminente e concreta”**:

Os responsáveis pela operação devem, ainda, prestar contas, isto

é, devem permitir uma investigação imparcial a cargo do Ministério Público. Por isso, a operação precisa ser com antecedência informada e justificada ao próprio Ministério Público, afinal é preciso que o Parquet acompanhe a suficiência dos argumentos levantados, porque a ele também compete investigar as falhas e as omissões no planejamento da operação. O Estado não é apenas responsável pelas as ações falhas, mas sobretudo pela falha no planejamento da ação. Embora esses parâmetros sejam, de fato, abertos, há algumas hipóteses de realização de operação em que os requisitos serão mais rígidos. O cumprimento de mandados de prisão, por exemplo, deve ser informado antecipadamente ao juiz e aos membros do Ministério Público. Tanto o juiz, quanto o membro do Ministério Público precisam acompanhar, no limite de suas funções e nos parâmetros da respectiva atuação, a execução de mandado e, se for caso, no momento em que ocorre o seu cumprimento, re-

querer e autorizar a busca e apreensão em outros endereços que não constassem no mandado inicial. Nesses casos, a informação não apenas deve ser prévia, como também deve ser detalhada, indicando precisamente os endereços, os objetos e as pessoas que serão buscadas. É inconstitucional e atentatório ao Estado de Direito invocar um 'estado de excepcionalidade geral' ou mesmo uma 'guerra contra o tráfico' para justificar a inaplicabilidade dessas obrigações. Primeiro porque não há circunstância excepcional que possa ser utilizada para derrogar os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (Artigo 8). Depois, porque as normas de proteção ao direito à vida não admitem mais relativizações para além das que foram aqui indicadas (CCPR/C/GC/36 par. 68). Finalmente, mesmo que se admitisse estar o país ou uma cidade em 'estado de guerra', o que só se pode admitir como argumento, ainda assim a obrigação do Estado de respeitar o direito à vida, sobretudo o direito de não ser dela arbitrariamente privado, subsistiria como norma de direito humanitário (Artigo 3º das Convenções de Genebra). **O uso retórico e, infelizmente, belicoso do discurso sobre segurança pública não interessa à cidadania nem se compatibiliza com a Constituição.** [...] Por

tudo isso, reconhecendo assistir razão jurídica ao embargante, **voto por acolher os embargos de declaração para reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado 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.

Ainda no julgamento da ADPF 635 MC-ED, a restrição foi considerada pelo Plenário no item 2 do acórdão:

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 examinarem diante das situações concretas

a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, **em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais**, a serem avaliadas, quando do emprego concreto, pelas próprias forças, cabendo aos órgãos de controle e ao Judiciário, avaliar as justificativas apresentadas quando necessário. 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 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<sup>13</sup>

Em sentido semelhante, o Conselho Nacional de Justiça se manifesta em seu relatório asseverando que:

Para compreender tal formulação, é preciso considerar que 1] os princípios basilares contidos nos tratados e protocolos inter-

nacionais sobre uso da força e disparos de armas letais caracterizam a excepcionalidade como condição para a ação policial em situações análogas às operações policiais; **2] nos marcos legais e normativos nacionais existentes, as operações policiais são situações já caracterizadas pela excepcionalidade; e 3] que esses princípios basilares e marcos legais, anteriores à ADPF nº 635, devem ser interpretados de maneira ainda mais restritiva no contexto da decisão colegiada do STF.** Porém, mais importante, a excepcionalidade é conceito anterior à própria Decisão do STF, que já figura como condição de possibilidade de realização de tais ações. Isto significa que à luz desses documentos, incluindo, como veremos, as IN's produzidas pelas próprias forças policiais, deve-se concluir que **a excepcionalidade deve ser a regra de arbitragem para que operações policiais sejam realizadas mesmo em períodos posteriores ao contexto da pandemia do Covid19.** Ademais, em consonância com tais parâmetros, o uso da força somente é opção quando para alcançar um objetivo legítimo de segurança pública nenhuma outra alternativa razoável esteja disponível (eDoc 717, p. 47).

Diante do elevado número de operações policiais no Estado do Rio de Janeiro resta improvável acreditar que tais operações possam ser considera-

<sup>13</sup> STF. ADPF 635-MC-ED, Plenário, Rel. Min. Edson Fachin, j. 03/02/2022, DJe 03/06/2022.

das excepcionais, mas sim uma regra, o *modus operandi* de atuação da polícia fluminense, ao menos em sua expressão quantitativa, é preciso averiguar quais são os bens e direitos perseguidos em tais operações policiais.

Considerações a respeito das práticas de policiamento e seus objetivos no Rio de Janeiro podem ser extraídas a partir do que se observa no Conjunto de Favelas da Maré, que embora abrigue um Batalhão da Polícia Militar em seu território, conta com a presença policial apenas durante operações específicas. Diferentemente de outros bairros da cidade, onde a polícia monitora e zela continuamente pelo direito à vida e pelo patrimônio dos cidadãos, na Maré, essa vigilância constante não ocorre. A atuação policial neste território é limitada exclusivamente às operações com objetivos gerais, como repressão ao crime organizado, tráfico de drogas e combate a quadrilhas de roubo de veículos. Portanto, o direito à preservação da ordem pública e à incolumidade das pessoas e do patrimônio, conforme previsto no Art. 144 da Constituição de 1988, não é concretizado na Maré.

É crucial distinguir entre operações policiais e patrulhamento, trabalho ostensivo e preventivo. A Polícia Militar, em sua missão e atribuições, é responsável por realizar o trabalho preventivo e ostensivo, ou seja, cabe a esse órgão estar fisicamente presente no cotidiano da cidade para prevenir diversas formas de violência. Na Maré, assim como em outras favelas da cidade, essa dinâmica é diferente. Nessas áreas, a atuação policial limita-se a operações específicas conduzidas por Batalhões da Coordenação

de Operações Policiais (COE). Essas operações são ações pontuais, focadas em respostas a eventos específicos, e caracterizam-se pelo uso excessivo de materiais bélicos, como fuzis, granadas, carros e helicópteros blindados. Essa abordagem policial resulta em confrontos armados, em detrimento de um patrulhamento e trabalho ostensivo contínuo, que visam a prevenção de crimes de diferentes naturezas, não apenas os ligados ao comércio de drogas ilícitas.

É importante reiterar que, na Maré, tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil adotam, desde o final dos anos 1990, operações policiais como principal meio de combate às atividades ilegais e às formas de violência no território. Em vez de uma estratégia preventiva que priorize a preservação da vida e a minimização de danos, e de uma investigação consistente que possa impactar a dinâmica da violência, **as operações policiais, que deveriam ser o último recurso, passaram a ser a principal abordagem das forças policiais na Maré e em muitas outras favelas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.** Assim, o que deveria ser exceção tornou-se a regra, uma regra pouco efetiva e que tem como consequência a produção de danos irreparáveis.

Neste contexto, embora o objetivo seja o legítimo e necessário combate à criminalidade organizada, a segurança pública, enquanto direito fundamental e serviço público (art. 6º c/c art. 144 da CRFB), não deve ser exercida em detrimento dos demais direitos fundamentais. As operações policiais, ao causarem horas de confrontos, resultam em

sérias consequências para a comunidade: moradores são impedidos de sair de suas casas e trabalhar, aulas são suspensas, postos de saúde são fechados, e exames agendados são cancelados sem previsão de nova marcação. Além disso, há uma exposição intolerável à integridade física e à vida dos moradores, que são sistematicamente colocados em meio aos confrontos entre agentes de segurança e redes ilícitas, gerando riscos injustificados tanto para a população local quanto para os policiais.

Em 2021, a Redes da Maré, em parceria com a People's Palace Projects, Queen Mary University of London, Departamento de Serviço Social e Psiquiatria da UFRJ e NECCULT, lançou a pesquisa "Construindo Pontes"<sup>14</sup>, realizada no Conjunto de Favelas da Maré. O estudo, que envolveu 1.411 moradores com 18 anos ou mais, trouxe informações relevantes sobre o impacto da violência armada na vida dos residentes. Segundo a pesquisa, **67% dos moradores estiveram em meio a um tiroteio na Maré, 56,1% viram alguém sendo espancado ou agredido, 36,2% presenciaram alguém sendo baleado ou morto, e 16% sofreram perdas materiais devido à violência.** Em relação ao medo e à insegurança, 61,1% temem ser atingidos por uma bala perdida, 52,2% temem que alguém próximo seja atingido, e 36% têm medo de expressar suas opiniões na Maré.

Nunca é demais lembrar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 estabeleceu um consenso internacional entre os países membros,

frequentemente jurídico, reconhecendo a educação como um bem universal e um direito de todos os indivíduos, independentemente de cor, raça, etnia ou religião. Em 1988, o Brasil concretizou esse acordo no artigo 205 da Constituição Federal, atribuindo ao Estado a responsabilidade de oferecer as condições materiais necessárias para que os indivíduos possam desfrutar plenamente deste direito. Seis anos depois, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, regulamentou a política nacional de educação, respeitando as peculiaridades e diversidade de cada região do país. No Art. 22, § 2º, a LDB estabelece que,

o calendário escolar deverá adequar-se às peculiaridades locais, inclusive climáticas e econômicas, a critério do respectivo sistema de ensino, sem com isso reduzir o número de horas letivas previsto nesta Lei. (LDB, 1996)

Mais adiante, o Art. 24 determina que a educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

I - a carga horária mínima anual será de oitocentas horas para o ensino fundamental e para o ensino médio, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver (LDB, 1996).

Para concluir a educação básica, os alunos devem frequentar a escola por

<sup>14</sup> Para saber mais sobre a pesquisa acessar: [https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BOLETIM\\_PESQUISA\\_CONST\\_PONTES\\_.pdf](https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BOLETIM_PESQUISA_CONST_PONTES_.pdf)

um período de 12 anos, com uma carga mínima de 200 dias letivos por ano, conforme estabelecido pela legislação vigente. Essa estrutura visa garantir o acesso ao conteúdo essencial e à plena realização do direito à educação. O espaço escolar, especialmente o público, transcende a simples transmissão de conhecimento. Em contextos de vulnerabilidade social, como nas favelas, a escola assume um papel central na criação de vínculos sociais, na socialização, na promoção da convivência cidadã, na construção da paz, no respeito à diversidade e na mitigação das desigualdades socioeconômicas. É na educação que se forjam as bases da cidadania e, para que o direito à educação se concretize, é necessário um ambiente que ofereça condições materiais e sociais adequadas.

A educação básica, embora seja uma conquista, enfrenta problemas estruturais significativos, tais como evasão, abandono, distorção idade-série, infraestrutura inadequada, falta de professores, financiamento insuficiente, entre outros. Além disso, a escola precisa lidar com problemas de violência, tanto entre os estudantes, entre esses e o corpo docente, e de natureza simbólica. Seria promissor que a escola não tivesse que lidar com problemas que não são de sua ordem, como, por exemplo, as operações policiais que impedem o acesso à escola.

No entanto, na Maré e em outras áreas marginalizadas, o direito à educação enfrenta barreiras significativas. As frequentes operações policiais não apenas interrompem o acesso à escola, mas também geram um ambiente

de medo e insegurança, que afeta alunos, pais e professores. Dados da Redes da Maré revelam que o número de operações policiais tem crescido anualmente, resultando em interrupções substanciais no calendário escolar. Em 2016, por exemplo, os alunos ficaram mais de um mês sem aulas. Entre 2016 e 2024, somaram-se 173 dias sem aula, o que representa uma interrupção considerável no processo educacional. Se essa tendência persistir, os alunos que começaram sua educação em 2016 poderão acumular mais de um ano de ausência escolar, comprometendo gravemente seu direito à educação e suas perspectivas de desenvolvimento pessoal e profissional.

A consolidação da escola pública brasileira representa o fruto de uma conquista histórica, demandando mais de um século para que o Estado e a sociedade internalizassem o princípio de que a educação não é um privilégio, mas sim um direito humano que promove oportunidades e é essencial, conforme salientado por Anísio Teixeira. Este direito é fundamental tanto para a formação do indivíduo quanto para a manutenção do Estado Democrático de Direito. A interrupção da frequência escolar não pode ser naturalizada, uma vez que, além de constituir uma violação de direitos, manifesta-se como uma expressão velada de racismo, impactando de forma desproporcional os segmentos mais vulneráveis da sociedade.

Os dados mencionados anteriormente, referentes à violação do direito à educação, à violação do direito à vida, às mortes causadas por armas de fogo, à ausência de liberdade, e ao dano ao pa-

trimônio individual e coletivo, são consequências diretas das operações policiais. Esses eventos refletem o racismo estrutural, especialmente quando são naturalizados e apresentados como uma consequência “benéfica” dessas operações. Esse modelo de segurança pública remonta ao período escravocrata, onde o indivíduo era destituído de seus direitos, perdendo liberdade e autonomia. Tais dados, por si só, seriam suficientes para justificar uma mudança na conduta da política de segurança pública. Contudo, a exceção representada pelas operações policiais tem se tornado a regra.

A história do direito à saúde segue um percurso similar ao da educação, evoluindo de um privilégio para um direito universal, conforme estabelecido pelo Art. 196 da Constituição Federal. De acordo com esse artigo, a saúde é um direito de todos e um dever do Estado, garantido por meio de políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e outros agravos, bem como ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde. No entanto, o acesso a esse direito chegou tardiamente às áreas faveladas e periféricas. Na década de 1970 que a população da Maré passou a ter seu primeiro Centro Municipal de Saúde Américo Veloso, serviço insuficiente para a demanda da população, que precisava procurar serviços pagos oferecidos na comunidade, ou buscar vagas nos hospitais da cidade. Foi somente na década de 1990 que Maré agregou oito Centros Municipais de Saúde- CMS- sendo eles: CMS Parque União, CMS Helio Smidt, CMS Nova Holanda, CMS Samora Ma-

chel, CMS Elis Regina, CMS João Candido, CMS Vila Do João, CMS Gustavo Capanema para atender a população por comunidade, mas, ainda assim, haviam muitas reclamações dos moradores em relação a estes, seja no que tange à qualidade dos serviços, seja com relação à oferta de atendimento. Em 2010 ocorreu a expansão da estratégia de saúde da família com uma reestruturação do sistema de saúde municipal, onde alguns CMS se tornaram clínicas de Saúde da Família. Atualmente a Maré conta com 3 CMS e 4 clínicas de saúde da família. No campo do atendimento de urgência e emergência, a Maré conta desde 2007 com uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) na Vila do João. Porém, cabe salientar que grande parte da população da Maré busca atendimento em hospitais gerais que se localizam fora do território, como o Hospital Geral de Bonsucesso e CER da Ilha do Governador.

A inviabilização do acesso aos serviços de saúde por meio de operações policiais torna o acesso à saúde ainda mais distante e cria problemas adicionais para o setor. Um dos pilares da Atenção Básica à Saúde é a oferta de ações de promoção da saúde e prevenção de doenças, que inclui atividades educativas, como campanhas, visitas a escolas e visitas domiciliares e coletivas. Durante as operações policiais, os moradores não frequentam os postos de saúde e os agentes de saúde são incapazes de realizar suas atividades de campo.

No ano de 2019, a Redes da Maré em parceria com o People’s Palace Project (PPP) lançaram a pesquisa Construindo Pontes (2019), na qual se buscou medir

e analisar o impacto da violência sobre a saúde de moradores de espaços populares. Os resultados da pesquisa demonstram o quanto os moradores da Maré sentem em seus corpos o impacto da rotina de violências.

Segundo a pesquisa, um quinto da população (20%) acredita que o contexto de violência da Maré afeta a sua saúde física. Dos entrevistados, 37% relataram, pelo menos, um problema de saúde física nos três meses anteriores à pesquisa. Os principais problemas apontados pelos que relataram prejuízos corporais foram hipertensão arterial (30% dos relatos) e doenças osteoarticulares, como problemas de coluna (23%). Um número ainda maior dos habitantes da Maré identificou problemas de ordem mental e emocional motivados pela violência: ao todo, 31% perceberam prejuízos à saúde mental e emocional. Um quinto (19,5%) dos que responderam ao questionário disse ter sofrido com algum problema de saúde mental nos três meses anteriores à pesquisa. Entre os que disseram ter percebido consequências mentais e emocionais, as desordens mais comuns foram episódios depressivos (26%) e ansiedade (25,5%). Os que sofreram exposição direta a situações violentas relatam danos com mais frequência: entre os que se viram em meio a tiros, 44% acreditam que sua saúde mental foi prejudicada e 29% percebem efeitos sobre a saúde física. Das pessoas que estiveram em meio a tiros, 12% relatam pensamentos sobre suicídio e 30% sobre morte, um indício dos prejuízos causados à saúde mental pela exposição à violência. Os que passaram por essa experiência apresenta-

ram sintomas físicos como dificuldade para dormir (44%); perda de apetite (33%); vontade de vomitar e mal-estar no estômago (28%) e calafrios ou indigestão (21,5%).

Assim, além do impacto de perda de consultas e impossibilidade de trabalho nas unidades de saúde durante as operações policiais, estas também causam agravos físicos e mentais que recaem sobre o Sistema Único de Saúde em novas demandas de atendimento e cuidado. Outro ponto importante a ser destacado é que a situação de violência na Maré já levou a adaptações para proteger tanto os moradores quanto os profissionais de saúde. Por exemplo, enquanto em toda a cidade do Rio de Janeiro os postos de saúde operam das 7h às 18h e abrem aos sábados até às 14h, na Maré, esses estabelecimentos fecham às 17h e não funcionam aos sábados.

A excepcionalidade refere-se à qualidade ou condição de algo que se desvia do comum ou da norma geral. No contexto mencionado, as operações policiais, originalmente destinadas a situações de emergência, tornaram-se uma prática comum nas favelas e periferias. Em consequência, o trabalho ostensivo e preventivo das polícias tem sido substituído por operações. Este cenário tem gerado uma série de irregularidades, pois, para atuar, as polícias frequentemente suspendem acordos nacionais e internacionais, violando direitos à vida e ao patrimônio, bem como outros direitos individuais e coletivos.

Ao abordar a absoluta excepcionalidade dessas operações, é crucial estabelecer que as favelas e seus habitantes

devem ser reconhecidos como parte integrante da cidade e como cidadãos, profundamente impactados pela atual política de segurança pública. Portanto, é imperativo que haja uma reestruturação das políticas públicas de segurança no Rio de Janeiro, com uma definição clara do conceito de absoluta excepcionalidade das operações policiais, baseada nos pressupostos estabelecidos: **(i) necessária situação de perigo imediato, concreto e intolerável à vida e a outros bens jurídicos de natureza existencial, além de impor cuidados especiais na sua realização, e (ii) inaplicabilidade de alegações genéricas de repressão à criminalidade, (iii) incidência sobre todas as operações policiais de um modo geral, por conta do estado de coisas inconstitucional da segurança pública fluminense.**

Ressaltamos, por conseguinte, a aplicação da nota técnica “O Conceito de Excepcionalidade em Operações Policiais no Rio de Janeiro”, elaborada pela Rede Fluminense de Pesquisas sobre Violência, Segurança Pública e Direitos Humanos (eDoc 333).

A análise dos números de operações policiais na Maré entre 2018 e 2023 fornece observações valiosas sobre a importância de um conceito delimitado de excepcionalidade e a priorização do uso de forças não letais. Em 2018, o número de operações caiu drasticamente para 16, uma redução de cerca de 61% em relação ao ano anterior. Em 2019, houve um aumento novamente, com 39 operações, marcando um aumento de 144% em comparação a 2018. No começo de 2018, o Governo Federal anunciou uma

inédita e controversa intervenção federal na área de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro. A alegação inicial era a de que o Estado, sozinho, não era mais capaz de garantir a segurança de seus cidadãos. Destacava-se, nesse sentido, as elevadas taxas de roubo e furto de cargas e veículos. Essa medida não era nada inédita para o Rio de Janeiro, que já havia vivenciado tal estratégia em diversos outros momentos de sua história.

Em decreto de GLO específico, expedido em 2014, estabeleceu-se pela primeira vez a ocupação permanente de uma favela no Rio de Janeiro pelas Forças Armadas. Durante 14 meses, entre 2014 e 2015, as Forças Armadas ocuparam as ruas da Maré, com o intuito de pacificar a região para a entrada da Unidade de Polícia Pacificadora que nunca se efetivou na prática. A ocupação findou-se em junho de 2015 sem deixar como legado qualquer mudança significativa no quadro da Segurança Pública na Maré ou tampouco o apontamento de caminhos para a garantia do direito à Segurança Pública dos cidadãos residentes na região. Por essa razão, os moradores em 2018, ficaram extremamente temerosos com a nova intervenção federal, o retorno intenso das ilegalidades praticadas pelos agentes do Estado, respaldados inclusive pelo Judiciário fluminense, por meio dos mandados de busca e apreensão coletivos.

As Forças Armadas atuaram em algumas ocasiões, dando apoio às operações das Polícias Estaduais do Rio de Janeiro. Seguindo o padrão identificado pelo Observatório da Intervenção

no Estado do Rio de Janeiro, as Forças Armadas atuaram em três das 16 operações policiais, em parceria com as polícias estaduais na região da Maré. Cabe destacar que dentre os homicídios que aconteceram na Maré em 2018<sup>15</sup>, 42% foram em operações com a presença das Forças Armadas. Isso significa que, apesar de não ter ocorrido uma ocupação do território e nem uma atuação maior das Forças Armadas, quando elas participaram de ações na Maré, a letalidade foi alta, como pode ser visto na tabela abaixo (tabela 4).

O ano de 2019 no Rio de Janeiro foi marcado pela atuação belicosa do governador Wilson Witzel. A letalidade das forças de segurança, que vinha crescendo no Rio de Janeiro desde 2016, atingiu novos patamares neste governo, sendo experienciada na Maré. No corrente ano, o chefe do Poder Executivo fluminense manifestou publicamente que a violência policial era a efetiva estratégia de combate à criminalidade. Em declaração à imprensa, pouco após sua eleição, Witzel afirmou que “o correto é matar o bandido que está de fuzil.

**TABELA 4**  
Casos de violação de direitos atendidos pela Redes da Maré em 2018

TIPO DE VIOLAÇÃO	NÚMERO DE RELATOS	% SOBRE O NÚMERO DE PESSOAS ATENDIDAS
Invasão de domicílio	15	37%
Violência verbal/psicológica/ameaça	15	37%
Morte de parentes ou amigos	13	32%
Violência física/tortura	12	29%
Ferido por arma de fogo	11	27%
Cárcere privado	8	20%
Dano ao patrimônio	6	15%
Subtração de pertences	1	2%
Invasão de privacidade	1	2%

Fonte: Redes da Maré

<sup>15</sup> Boletim Direito à Segurança Pública na Maré. Disponível em: <https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BoletimSegPublica2018.final.pdf>

A polícia vai fazer o correto: vai mirar na cabecinha e... fogo! Para não ter erro”<sup>17</sup>.

As políticas de segurança pública adotadas no estado Rio de Janeiro mantiveram altos patamares de letalidade policial ao longo de diversos governos estaduais, bem como as demais violações de direitos perpetradas durante operações policiais, em que se repetem os episódios de violência e desrespeito aos direitos de moradores de favelas e periferias. Nos parece claro que a solução para as questões de segurança pública não passa pelo emprego da velha fórmula de guerra, que considera favelas e periferias como o “avesso da cidade” e como “territórios inimigos” ou “hostis”, onde os direitos podem ser violados e suspensos. Ao contrário, é preciso desenvolver um trabalho permanente, que coloque as vidas negras e periféricas, as maiores atingidas pela violência, na centralidade de uma

política de segurança pública pautada no respeito e na valorização da vida.

A segurança pública não pode ser moeda de “barganha” e trunfo eleitoral para governante algum. Ela precisa ser direito dos cidadãos, regulamentado, controlado com métricas e parâmetros de conhecimento público, para que assim seja de fato um serviço público, estabelecendo segurança jurídica ao ordenamento, e não um discurso de propriedade estatal que recai sobre os cidadãos mediante todas e quaisquer fundamentações. Nesse sentido, a delimitação do conceito de excepcionalidade se faz premente para a efetivação do direito à segurança pública para todos os cidadãos fluminenses em todo o Estado do Rio de Janeiro, limitando a discricionariedade referente à realização de operações policiais e seu uso político, a fim de assegurar os direitos à educação, saúde, mobilidade, aos moradores de favelas e periferias.

<sup>17</sup> “Wilson Witzel: ‘A polícia vai mirar na cabecinha e... fogo’”. Veja. 01/11/2018. Disponível eletronicamente em: <https://veja.abril.com.br/politica/wilson-witzel-a-policia-vai-mirar-na-cabecinha-e-fogo>

# AUTONOMIA DA POLÍCIA CIENTÍFICA

A Corte Interamericana de Direitos Humanos em decisão e edição dos pontos resolutivos no caso “Favela Nova Brasília X Brasil” determinou, no ponto Resolutivo nº 16 que,

na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial”, a investigação deveria ser conduzida por “órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado.

Nesse sentido primando pela garantia de uma investigação independente e imparcial a Corte se manifesta considerando que:

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.** (grifo nosso)

A importância da independência das perícias, também tem sido objeto de decisões do Supremo Tribunal Federal. Nas ADIs nº 2.943, 3.309 e 3.318, cujo acórdão ainda não foi divulgado, uma das teses fixadas pela Corte assentou que,<sup>18</sup> “nas investigações de natureza

<sup>18</sup> STF. ADIs 2.943, 3.309 e 3.318, Plenário, rel. Min. Edson Fachin, j. 02/05/2024, Acórdão não publicado.

penal, o Ministério Público pode requisitar a realização de perícias técnicas, cujos peritos deverão gozar de plena autonomia funcional, técnica e científica na realização dos laudos”.

Em igual sentido se manifesta o Conselho Nacional de Justiça, em seu relatório:

A “subordinação hierárquica” implica perícia de qualidade discutível em termos gerais, asfixiando a gestão e impedindo o desenvolvimento do conhecimento e das técnicas mais atuais de realização do trabalho da polícia científica. O corpo de peritos e peritas necessita de liberdade para fazer o que lhes cabem, a melhor perícia possível à luz do estado da arte na matéria, sem quaisquer outras preocupações ou interesses de quem quer que seja.

A Comissão Nacional da Verdade em seu relatório final, recomendação nº 10, postula a

desvinculação dos institutos médicos legais, bem como dos órgãos de perícia criminal, das secretarias de segurança públi-

ca e das polícias civis”. Segundo a CNV, seria preciso “a criação, nos estados da Federação, de centros avançados de antropologia forense e a realização de perícias que sejam independentes das secretarias de segurança pública e com plena autonomia ante a estrutura policial, para conferir maior qualidade na produção de provas técnicas, inclusive no diagnóstico de tortura.<sup>19</sup>

O entendimento da necessidade de autonomia técnica e científica da perícia é uníssono, à luz dos tratados e convenções internacionais os quais o Brasil é signatário e a partir de nosso ordenamento jurídico pátrio. Sendo importante citar também, o voto do ilustríssimo Ministro Relator no acórdão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635, proferida em 18/08/2020:

Ademais, não se pode alegar que a competência dos delegados de polícia para a realização de in-

<sup>19</sup> Comissão Nacional da Verdade. Relatório – v. 1. Brasília: CNV, 2014, p. 968-969. Disponível em [https://www.gov.br/memoriasreveladas/pt-br/assuntos/comissoes-da-verdade/volume\\_1\\_digital.pdf](https://www.gov.br/memoriasreveladas/pt-br/assuntos/comissoes-da-verdade/volume_1_digital.pdf).

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 atribuída ao 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.

No entanto, o que se vê no Estado do Rio de Janeiro, apesar das alegações nos presentes autos de que a legislação em vigor já garante plena autonomia técnica, científica e funcional dos Peritos Oficiais da Polícia Civil, a partir da Superintendência Geral de Polícia Técnico-Científica, órgão da Direção Superior da Polícia Civil, é que há um flagrante descumprimento da decisão da Corte Interamericana.

Como bem nos traz o relatório do CNJ:

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,

cumprir 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.

Nesse sentido, o CNJ propõe a reavaliação da estrutura hierárquica da polícia técnico-científica do estado do Rio de Janeiro, de modo a reforçar sua independência e autonomia institucional.

Após diversas audiências para serem debatidos pontos divergentes no âmbito da ADPF 635 e enfrentados de forma conjunta pontos mais sensíveis, o Estado do Rio de Janeiro, apresentou, em 27.06.2024, a Resolução Conjunta SESP/SEPOL/SEPM nº 3/2024 (eDoc 1042), que 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.

A resolução se propõe a estabelecer diretrizes com a finalidade de assegurar o isolamento e a preservação do local de incidentes com feridos para garantir uma investigação criminal efetiva. No entanto, a partir do acompanhamento e

monitoramento de operações policiais e violações de direitos no Conjunto de Favelas da Maré, pudemos observar que, desde a publicação da resolução, não houve ainda **NENHUMA** preservação de local de crime com isolamento para posterior perícia.

A não realização de Exames de Local de Fato no interior de favelas, principalmente quando se trata de mortes em operações policiais, resta evidente quando considerados os dados coletados e sistematizados pelo projeto De Olho na Maré. Foram contabilizadas apenas **seis perícias** realizadas conforme parâmetros normativos durante um período de 2016 a junho de 2024, para um total de 135 mortes registradas no Conjunto de Favelas da Maré. Esse número insignificante de perícias é um reflexo da falta de comprometimento das autoridades em garantir a observância dos direitos fundamentais dos cidadãos de favelas. A ausência de uma investigação rigorosa e imparcial deixa os moradores da Maré à mercê da impunidade e da injustiça.

A pesquisa realizada por Misse et ali<sup>20</sup> sobre o processamento legal dos casos de Morte por Intervenção de agente do Estado (MIAE) – à época denominados Homicídio Proveniente de Auto de Resistência – aponta que a habitual ausência dos Exames de Local de Fato dificulta o esclarecimento das circunstâncias em que as mortes ocorreram e praticamente inviabilizam a responsabilização de policiais por homicídios resultantes de abuso da força ou execuções sumárias. A pesquisa apontou

<sup>20</sup> Misse et ali. Quando a Polícia Mata: Homicídios por “autos de resistência” no Rio de Janeiro (2001-2011). Rio de Janeiro: Booklink, 2013.

que em diversos casos havia indícios de falsa prestação de socorro, uma vez que os Autos de Exame Cadavérico apontavam tiros de fuzis em regiões vitais como a cabeça, nuca ou peito, o que inviabilizaria que a vítima apresentasse sinais vitais que justificassem a sua remoção para um hospital. Ainda assim, os policiais não eram indiciados por fraude processual.

Um policial do BOPE entrevistado explicou que a praxe é remover os corpos para o hospital a fim de evitar o trabalho de preservação do local do crime, o que implicaria na manutenção da equipe policial por períodos longos em “área de risco”. O argumento a respeito da periculosidade dos territórios de favela e, portanto, da inviabilidade de realização dos Exames de Local de Fato foi reiterado em portarias de Inquérito e entrevistas com promotores. Sobre esse ponto, deve ser notado que a criação de uma Polícia Técnica desvinculada da Polícia Civil e, portanto, alheia aos conflitos entre policiais e grupos armados poderia minimizar os riscos à realização do Exame de Local de Fato e dificultar a perpetuação do desfazimento do local de crime, bem como da condescendência das autoridades em relação a essa fraude processual.

A pesquisa acima citada aponta que a ausência do Exame do Local de Fato compromete também a possibilidade de realização de exames de confronto de balística que permitam determinar os autores dos disparos letais, dificultando a individualização da conduta dos policiais nos casos. Isso ocorre porque a maioria das mortes decorrem de perfuração por projéteis de fuzil 762,

que são transfixantes e não se alojam nos corpos das vítimas, de modo que só poderiam ser periciados se recolhidos no local do fato. Ademais, a pesquisa constatou que as armas dos policiais não eram apreendidas pela Polícia Civil, pois o Auto de Apreensão era seguido por uma Auto de Depósito no qual os policiais autores do fato se comprometiam a apresentar as suas armas à perícia. Os laudos realizados nas armas dos policiais apenas as descreviam, assim como os laudos realizados nas armas atribuídas às vítimas. O único quesito com alguma relevância para o processamento dos casos era “se a arma é capaz de produzir tiro”, uma vez que a perícia alegava não dispor de tecnologia para responder ao quesito sobre a arma ter sido disparada recentemente, quando este era incluído na solicitação.

Diante da precariedade das investigações, que careciam de importantes peças técnicas e testemunhais, Misse et alii apontaram para a centralidade dos Autos de Exame Cadavérico (AEC) enquanto a única peça capaz de se contrapor à versão apresentada pelos policiais. AECs que indicam tiros a curta distância ou pelas costas ou em excesso ou indícios de tortura são usados para sustentar denúncias. No entanto, constatou-se nas Audiências de Instrução e Julgamento que muitos promotores dispensavam o depoimento dos peritos, argumentando que estes desautorizavam o uso do AEC como prova condenatória. Os peritos, por exemplo, costumavam desmentir a correlação entre a presença de “orla de tatuagem com esfumaçamento” e tiros a curta distância, alegando ser esta uma teoria muito aceita, porém não unânime na

medicina forense. Os peritos alegavam nos laudos que por não terem acesso à dinâmica dos fatos, não podiam responder a alguns dos quesitos que lhes eram apresentados na solicitação e, na maioria das vezes, elaboravam laudos meramente descritivos do estado em que os corpos se encontravam, sem acrescentar grandes contribuições à investigação.

Nesse sentido, garantir a autonomia da polícia científica é essencial para a imparcialidade e a eficácia das investigações. A independência operacional e administrativa pode fortalecer a confiança da população nos resultados das perícias e investigações, sendo fundamental para a justiça e a proteção dos direitos humanos. A realização de perícias rigorosas e imparciais após violações de direitos decorrentes de operações policiais é um componente crucial da efetivação da democracia brasileira.

É essencial sublinhar, desde logo, que a República Federativa do Brasil, particularmente o Estado do Rio de Janeiro, está em mora há mais de sete anos no cumprimento da sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) no Caso Cosme Rosa Genoveva Evandro de Oliveira e outros, amplamente conhecido como “Caso Favela Nova Brasília”. O ponto resolutivo 16 dessa sentença determinou o estabelecimento de:

(...) mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que

prima facie policiais apareçam como possíveis acusados, desde a notícia criminis, se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial técnico, criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado ou acusados.

Destaque-se que o Brasil, por meio do Decreto nº 678 de 6 de novembro de 1992, promulgou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) de 22 de novembro de 1969, cujo art. 68 estabelece que “[os] Estados-Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes.”

No entanto, a própria Corte IDH apontou o persistente descumprimento do ponto resolutivo mencionado, a teor da Resolução de Supervisão de Cumprimento de Sentença emitida em 25 de novembro de 2021:

(...) não resta claro que o disposto na Sentença desta Corte esteja sendo implementado na prática de forma obrigatória para a investigação destes casos. A isso se soma que as representantes afirmaram que o ordenamento interno apenas prevê a faculdade de que o Ministério Público inicie uma investigação autônoma nos casos em que prima facie um po-

licial apareça como possível acusado, mas não estabelece uma obrigação, de modo que a abertura de uma investigação nesse tipo de casos fica ao arbítrio dos ministérios públicos locais.

Em uma recente decisão, a Corte IDH emitiu nova condenação contra o Estado brasileiro no Caso Honorato e Outros versus Brasil (27/11/2023), conhecido como “Caso Castelinho”. A sentença fez expressa referência ao Caso Favela Nova Brasília, indicando que:

101. Nesse sentido, a Corte indicou que o elemento essencial de uma investigação penal sobre uma morte derivada da intervenção da polícia 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.

É certo que esse tema não é estranho ao Supremo Tribunal Federal, que no recente julgamento conjunto das ADI 2.943/DF, ADI 3.309/DF e ADI 3.318/MG, sob a Relatoria do Ministro Edson Fachin, fixou a tese segundo a qual:

3. Deve ser assegurado o cumprimento da determinação contida nos itens 18 e 189 da Sentença no Caso Honorato e Outros versus Brasil de 27 de novembro de 2023 da Corte Interamericana de Direitos Humanos - CIDH, no sentido de reconhecer que o Estado deve garantir ao Ministério Público, para o fim de exercer a função de controle externo da polícia, recursos econômicos e humanos necessários para investigar as mortes de civis cometidas por policiais civis ou militares;

4. 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;

5. Nas investigações de natureza penal, o Ministério Público pode requisitar a realização de perícias técnicas, cujos peritos deverão gozar de plena autonomia fun-

cional, técnica e científica na realização dos laudos.

Os dois relatórios produzidos no âmbito do Conselho Nacional de Justiça também enfrentaram o tema, realçando a gravidade do problema da perícia criminal do Estado do Rio de Janeiro e a desconformidade com a decisão da Corte IDH.

No relatório produzido pelo Grupo de Trabalho "Polícia Cidadã - Redução da Letalidade Policial", instituído pela Portaria Presidência do CNJ nº 422 de 21 de dezembro de 2022, composto de forma plural por magistrados, defensores públicos, membros do Ministério Público, especialistas em segurança, antropólogos, membros de Universidades e da sociedade civil, assinalou que no caso de envolvimento de membros da Polícia Civil em caso de morte por intervenção de agente do Estado, a investigação independente deve ser adequadamente regulamentada pelo Estado em seu Plano de Redução da Letalidade Policial, assegurando ao Ministério Público que "se projete além da prática de supervisão à distância das investigações realizadas por delegados da própria polícia" (pág. 76).

Já o Relatório do Grupo de Trabalho (GT) instituído pela Portaria Presidência do CNJ nº 3 de 8 de janeiro de 2024, após realizar visita ao Estado do Rio de Janeiro, concluiu que:

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. (...) A 'subordinação hierárquica' implica perícia de qualidade discutível em termos gerais, asfixiando a gestão e impedindo o desenvolvimento do conhecimento e das técnicas mais atuais de realização do trabalho da polícia científica. O corpo de peritos e peritas necessita de liberdade para fazer o que lhes cabe: a melhor perícia possível à luz do estado da arte na matéria, sem quaisquer outras preocupações ou interesses de quem quer que seja.

O referido relatório também elucida a dramática situação de sucateamento do órgão de perícia do Estado, compreendendo-o também como mais uma faceta deletéria da total subordinação do órgão à estrutura da Polícia Civil:

A alocação institucional da Superintendência, da maneira em que se encontra, permite vislumbrar 2 (dois) obstáculos de natureza distinta. O primeiro é a 'concorrência' com as demais necessidades da Secretaria de Polícia Civil: investem-se em armamentos, entretanto faltam materiais para o trabalho pericial. O segundo é o regime de recuperação fiscal em que se encontra o estado do Rio de Janeiro, que promove dificuldades adicionais para a contratação de pessoal qualificado.

Para que se tenha a dimensão correta do tema em debate, basta apontar que foram requisitadas por volta de 137 mil perícias no estado em 2023. Elas foram realizadas graças ao trabalho dos servidores e servidoras que integram os 19 postos regionais de polícia técnico-científica espalhados pelo território. Na capital do estado, atuam apenas 8 (oito) peritos criminais. (...).

É inescapável, contudo, o retorno ao problema da falta de estrutura da polícia técnico-científica: faltam auxiliares de perícia, faltam peritos, falta material de trabalho, falta autonomia formal. Por outro lado, sobram atribuições que destoam dos objetivos institucionais, por exemplo, o acautelamento de bens apreendidos que fica a cargo da Polícia Civil no Estado, consumindo recursos destinados legalmente a fins diversos.

O Ministério Público do Estado, em sua manifestação (eDoc 1022), já asseverou que "para além do debate sobre a criação ou não de um órgão autônomo de perícia técnica, com os desafios e nuances alhures mencionados, faz-se necessário um plano eficiente de reinvestimento em seus órgãos de polícia científica."

Neste sentido, o Parquet fluminense propôs requisitos mínimos para constatar de um "plano de reestruturação da Polícia Judiciária e Científica do Estado do Rio de Janeiro" compreendendo, pelo menos:

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 Balísticos, na forma do artigo 34-A da Lei 10.826/03, regulamentado pelo Decreto Presidencial nº 10.711/21;

c) Dotar todos 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

te 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 e preservação da cadeia de custódia da prova digital.

Ainda, o Ministério Público estadual frisou expressamente que “inexiste qualquer inconstitucionalidade na criação de órgão autônomo de polícia técnico-científica”, indicando precedente desta Suprema Corte (ADI 6621/TO), bem como a necessidade de que seja dado “cumprimento célere e eficaz do Ponto Resolutivo 16 da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Nova Brasília”, sugerindo a criação de uma “Força Nacional de Perícia” e/ou eventual regulamentação da atuação dos órgãos de polícia científica da Polícia Federal nas hipóteses de mortes por intervenção de agentes do Estado envolvendo agentes vinculados ao Órgão de Polícia Judiciária do Estado do Rio de Janeiro.

O relatório elaborado pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do Supremo Tribunal Federal (NUPEC) por sua vez destaca a sugestão apresentada pelo Grupo de Trabalho do CNJ no sentido da inclusão detalhada no Plano de Redução da Letalidade de medidas para a

preservação de todos os vestígios de crimes, evitando-se a

remoção indevida de cadáveres e promovendo a documentação das provas periciais com laudo de crime e exame de necropsia, tudo à luz do Código de Processo Penal, notadamente seus arts. 158-A e 158-B, e do Protocolo de Minnesota (...).

Ainda ressalta a manifestação do Conselho Nacional de Direitos Humanos (eDoc 1028), asseverando que a autonomia do órgão de perícia pressupõe:

(...) a ausência de interferências políticas ou administrativas na realização de perícias, na coleta de vestígios, na formação do convencimento ou na conclusão do laudo pericial dos peritos oficiais de natureza criminal, admitida a elaboração, pelos órgãos centrais de perícia oficial de natureza criminal, de diretrizes técnicas e operacionais.

Nessa linha de raciocínio, o NUPEC expressou entendimento segundo o qual:

(...) 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 correedor apartado da Polícia Civil. A metodologia poderia contribuir para maior autonomia técnica

e funcional e poderia ser implementada por ato do Poder Executivo estadual.

Com efeito, a medida já seria um passo importante para, dentro da recente iniciativa do Estado do Rio de Janeiro de recriar e fortalecer a Secretaria de Segurança Pública, não apenas realocar o Departamento-Geral de Polícia Técnico-Científica, mas também modificar a sua estrutura nos moldes da Lei Federal nº 12.030 de 17 de setembro de 2009, que prevê a criação de órgãos de "perícia oficial de natureza criminal", devendo ser-lhes assegurada autonomia técnica, científica e funcional.

Observe-se que a distinção entre o modelo previsto na referida lei de caráter nacional e a norma estadual não é apenas semântica, uma vez que a efetiva autonomia técnica, científica e funcional pressupõe a existência de estruturas orgânicas separadas. Não se trata apenas de afastar a subordinação hierárquica entre a Polícia Judiciária e a Perícia Científica, mas também de criar uma cultura organizacional própria.

Com efeito, a ADPF 635 é inequivocamente um processo judicial de natureza estruturante. Busca-se nesse tipo de processo uma intervenção planejada com o objetivo de promover mudanças significativas e sustentáveis em um sistema ou organização, a partir de uma concreta demanda por justiça social e reforma institucional. Seu foco, portanto, é a resolução de problemas complexos que demandam muito mais do que ações isoladas ou pontuais, requerendo uma abordagem estratégica e integrada.

A ADPF 635, nesse contexto, objetiva reestruturar processos, implementar novas práticas e políticas de maneira eficiente, visando à redução da letalidade policial e ao fortalecimento da segurança pública no Estado, em consonância com a promoção dos direitos fundamentais. Seu ponto central é a elaboração de um plano abrangente que contemple medidas integradas e mudanças substanciais na área da segurança pública, com o intuito de superar o atual estado de coisas inconstitucional nesta seara.

Sob essa ótica, observa-se a existência de pontos de convergência significativos entre a proposição do Ministério Público do Estado, que defende a criação de um “plano de reestruturação” (eDoc. 1022, págs. 14/15), e o pedido formulado pelo autor para que seja determinado ao Estado do Rio de Janeiro a elaboração de um plano destinado à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses (petição inicial, pág. 84).

Assim, o plano de redução da letalidade policial - objeto da presente demanda - deverá ser reformulado para englobar um conjunto de medidas a serem implementadas pelo Estado do Rio de Janeiro, visando a dar cumprimento efetivo ao ponto resolutivo 16 da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Favela Nova Brasília, e prevendo no mínimo:

**a)** Desvinculação do órgão de perícia técnica da estrutura da Secretaria de Polícia Civil, afastando qualquer possibilidade de subordinação hierárquica a essa Secretaria;

- b)** Reformulação da estrutura de perícia técnica do Estado do Rio de Janeiro para adequação aos preceitos da Lei Federal nº 12.030/2009, que prevê a “perícia oficial de natureza criminal” dotada de autonomia técnica, científica e funcional;
- c)** Fiscalização do órgão de perícia oficial de natureza criminal pela Corregedoria Geral Unificada da Secretaria Estadual de Segurança Pública;
- d)** Elaboração de curso de formação inicial e continuada específico para peritos oficiais, conforme conteúdo programático a ser anexado ao plano;
- e)** Em cumprimento à tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 2943, 3309 e 3318, quando 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, a investigação autônoma a ser conduzida pelo Ministério Público poderá recorrer às unidades de Perícia Oficial da Polícia Federal com fundamento na Lei nº 10.446/2002 ou mediante a celebração de convênio entre a União e o Estado do Rio de Janeiro;
- f)** Obrigatoriedade da adoção das diretrizes de perícia científica preconizadas pelo Protocolo de Minnesota sobre investigação

de mortes potencialmente ilícitas e pelo Protocolo de Istambul (Manual para Investigação e Documentação Eficazes da Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes), ambos elaborados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos;

- g) Medidas de reposição da força de trabalho, atualização de procedimentos e melhoria de equipamentos e insumos, no mínimo por meio da implementação dos cinco itens da proposta formulada pelo Ministério Público Estadual, acima transcritos (petição eDoc. 1022, págs. 14/15).

Em suma, sustentamos que é fundamental garantir a autonomia operacional e administrativa da polícia científica. Esta deve ter a liberdade de conduzir investigações sem interferências externas, incluindo pressões políticas ou de outras autoridades policiais. Para

tanto, a polícia científica deve ser independente e dispor, essencialmente, de: (1) **recursos adequados**, incluindo financiamento, efetivo, equipamentos e treinamento, para realizar perícias abrangentes e imparciais; (2) **transparência e prestação de contas**, estabelecendo mecanismos de supervisão e *accountability* para garantir que a polícia científica opere de maneira transparente e responsável.

Cumpridas essas exigências, espera-se como resultado o **impacto na confiança pública**, pois a autonomia da polícia científica não só assegura a imparcialidade das investigações, mas também fortalece a confiança da população nos resultados das perícias. Quando a população percebe que as investigações são conduzidas de forma independente e justa, a confiança nas instituições de segurança e justiça é restaurada. Isso é crucial para a legitimidade das ações policiais e para a manutenção da ordem pública.

# CRIAÇÃO DE INDICADOR PARA MENSURAR MORTES POR INTERVENÇÃO DE AGENTES DO ESTADO

Desenvolver um indicador específico para mensurar mortes decorrentes de intervenções de agentes do Estado é vital para o monitoramento e a avaliação das políticas de segurança. Dados precisos e confiáveis são fundamentais para a formulação de estratégias de redução da violência. Nesse sentido, cabe destacar a importância de nos atentarmos às mortes não contabilizadas dentro da categoria de Mortes por Intervenção de Agente do Estado (MIAE) e, portanto, à necessidade de aprimoramento dos mecanismos de mensuração das mortes de decorrem de ações policiais.

“Auto de resistência”, “Resistência Seguida de Morte”, “Morte por Interposição de Agentes de Estado”, dentre outros termos utilizados no Brasil, referem-se a um mesmo procedimento administrativo, no qual se registram mortes de civis por policiais e que tem a finalidade de 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. Uma vez lavrado o auto de resistência as circunstâncias devem ser apuradas no inquérito policial, a

cargo da polícia civil, que precisa ser remetido ao Ministério Público em 30 dias para apreciação, suscitando pedido de arquivamento ou denúncia. Essas várias denominações referentes a 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 grande parte o total de cidadãos brasileiros mortos pelas forças policiais.

Tanto o vigésimo primeiro ponto resolutivo da condenação do Estado do Rio de Janeiro pela CIDH/OEA no caso Favela Nova Brasília, em 2017, quanto a recomendação 71 da RPU/ONU (Alemanha), apontam para a necessidade de mudança desta classificação para que esteja claro a situação descrita no termo, como também sua padronização. A resposta do governo federal brasileiro e do governo estadual do Rio de Janeiro foi a alteração do termo, mas não do conceito substantivo e do conteúdo concreto que descreve as circunstâncias das mortes. Atualmente utiliza-se

o termo “Mortes Por Intervenção de Agente de Estado”, pois expressões como “interposição” ou “resistência” foram abolidas, mas o conceito estatístico continua a descrever somente as mortes realizadas sobre estas circunstâncias da suposta legítima defesa dos policiais. Desta maneira, não são contabilizadas as mortes que ocorreram devido à atuação de agentes de estado sobre aqueles que não ofereceram resistência e, portanto, não reivindicadas como legítima defesa. Como exemplo, as mortes de crianças e adolescentes ou ainda adultos vítimas do constante

fogo cruzado em ações policiais não são contabilizadas e, portanto, não entram nas estatísticas oficiais de mortes perpetradas por agentes estatais. É necessário que a classificação expresse, portanto, não apenas a categoria administrativa que envolve a legítima defesa dos agentes de estado, mas também as mortes que efetivamente decorrem das ações dos agentes de estado para que tenhamos a possibilidade de dimensionar de forma mais realista quantas vidas se perdem como efeito da violência de Estado.

# CRIAÇÃO DE COMISSÃO INTERINSTITUCIONAL PARA MONITORAMENTO DE DECISÕES DO STF

A partir do monitoramento do cumprimento das medidas cautelares da ADPF 635, no Conjunto de Favelas da Maré, observamos reiterados descumprimentos realizados pelas forças policiais do Estado do Rio de Janeiro. Tais descumprimentos nos levam ao entendimento de que as políticas de segurança pública não se submetem ao ordenamento jurídico pátrio e aos ditames do Estado Democrático de Direito, estando sujeitas às escolhas individuais dos gover-

nadores e dos comandantes de polícia em exercício nos territórios nos dias de operações policiais. Essas políticas são conduzidas em detrimento de uma prática democrática e republicana tal como se esperaria de uma política pública.

Os dados compilados nas figuras abaixo (figuras 1 e 2) explicitam os diversos descumprimentos que foram monitorados ao longo de cerca de 4 anos do Conjunto de Favelas da Maré.

FIGURA 1

## IMPACTOS DAS OPERAÇÕES POLICIAIS NA MARÉ DEPOIS DA ADPF 635 EM NÚMEROS

(junho de 2020 a junho 2024)

- **81 operações policiais**  
em ao menos 1 de 15 favelas da Maré
- **57 mortes**  
por arma de fogo
- **52 dias de atividades suspensas**  
nas escolas da Maré

» **70 dias sem atendimento**

nas unidades de saúde

» **695 outras violações de direitos,**

sendo **159** denúncias de invasão a domicílio

» **03 perícias** foram realizadas pela Delegacia de Homicídios em casos sobre mortes por intervenção policial. Sendo **01 delas realizada no último dia 12 de junho de 2024,** onde um policial morreu, 1 ficou ferido e veio a óbito depois.

FIGURA 2

**ABSOLUTO DESCUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES DO STF NA ADPF 635**

(junho de 2020 a junho de 2024)

» Das **81 operações policiais** que ocorreram na Maré, **só em algumas delas foram avistados policiais fazendo uso de câmeras,** o que é grave. Além disso, nem toda tropa dispunha do equipamento.

» Em apenas **07 operações** houve a presença de ambulâncias no território para socorrer feridos

- » Plantão do Ministério Público foi acionado **25 vezes** pela Redes da Maré, porém somente **5 casos** tiveram encaminhamentos e as famílias em acolhimento não obtiveram retorno sobre as denúncias, até o momento.
- » Foram identificadas **1.598 invasões a domicílios** em operações policiais na Maré
- » Foram realizadas apenas **03 perícias**, ainda que tenham ocorrido **57 mortes** durante operações policiais na Maré
- » O Estado do Rio de Janeiro ainda apresentou versão do seu Plano de Redução da Letalidade Policial e Controle de Violações de Direitos Humanos que notoriamente não atende a todos os requisitos impostos pelo STF

Diante do exposto, resta evidenciado que somente determinações judiciais sem efetivo controle e monitoramento, não passarão de letras mortas, sem eficácia, que permanecerão alijando os moradores de periferias e favelas dos seus legítimos e constitucionais direitos à saúde, educação, mobilidade, moradia, segurança, lazer, ou seja, ao efetivo direito ao exercício da cidadania plena. Nesse sentido, a formação de uma comissão interinstitucional para acompanhar a implementação e o impacto das decisões do STF é crucial para garantir a efetividade das medidas judiciais. Essa comissão deve incluir representantes da sociedade civil, que há anos acompanham e denunciam as ilegalidades praticadas pelos agentes do Estado em territórios favelados e periféricos.

Um excelente exemplo da participação efetiva da sociedade civil na promoção,

efetivação de direitos e do controle à atividade policial é a Ação Civil Pública da Maré (ACP da Maré)<sup>21</sup>, que foi uma importante conquista para o debate e fortalecimento da Política de Segurança Pública enquanto um direito dos cidadãos fluminenses e inspirou o ajuizamento da ADPF 635. A Ação Civil Pública da Maré foi conquistada, em 2017, a partir do trabalho do Eixo Direito à Segurança Pública e Acesso à Justiça, da Redes da Maré, que, em articulação com a Defensoria Pública, moradores e representantes de instituições e organizações atuantes nas favelas da Maré, como as Associações de Moradores e ONGs ajuizaram a primeira ação civil pública voltada para a Segurança Pública em uma favela no Brasil. Dentre as determinações judiciais alcançadas pela

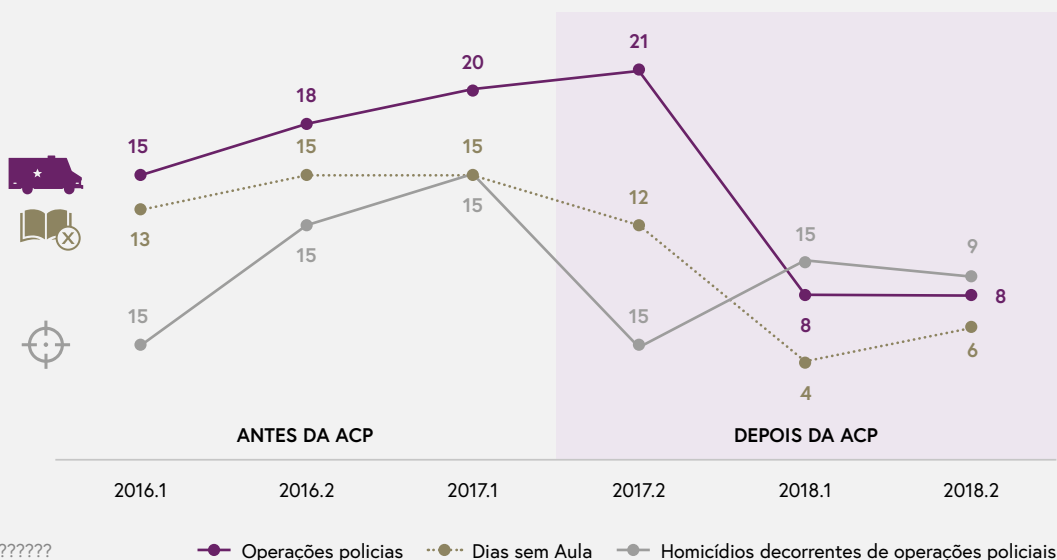
<sup>21</sup> Ação Civil Pública nº 0215700-68.2016.8.19.0001 - Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

ACP, destacam-se: 1) Proibição de Operações Policiais para cumprimento de mandados judiciais à noite, salvo no caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro; 2) Instalação de câmeras com captação de áudio e GPS nas viaturas policiais; 3) Instalação de câmeras corporais com captação de áudio na farda das polícias estaduais; 4) Disponibilização de ambulâncias em dias de Operações Policiais; É o caso dos itens 2 (câmeras e GPS nas viaturas)<sup>22</sup> e 4 (ambulância nas operações policiais)<sup>23</sup>. O item 3 (câmeras corporais) veio a ser objeto de Lei posteriormente, em 2021<sup>24</sup>.

Com o objetivo de mapear o cumprimento das medidas da ACP da Maré e a incidência de violações de direitos no Conjunto de Favelas da Maré, a Redes da Maré elaborou um relatório com análises dos impactos das operações policiais de janeiro de 2016 a junho de 2018. O documento está estruturado em dois principais eixos: análise quantitativa das operações policiais e uma descrição sobre o uso de helicópteros nessas operações. Como pode ser visto no gráfico abaixo (gráfico 6), a vigência da ACP colaborou para reduzir o número de operações realizadas, de mortos nessas ações e de dias sem aula nas escolas.

## GRÁFICO 6

Operações policiais, dias sem aula e homicídios decorrentes de operações policiais no Conjunto de Favelas da Maré (janeiro de 2016 a fevereiro de 2018)



<sup>22</sup> Instalação de câmeras nas viaturas das polícias fluminenses: LEI Nº 5588, DE 7 DE DEZEMBRO DE 2009; Instalação de GPS nas viaturas das polícias fluminenses: LEI Nº 5443, DE 12 DE MAIO DE 2009.

<sup>23</sup> Disponibilidade de ambulâncias nas operações policiais: LEI Nº 7385 DE 14 DE JULHO 2016.

<sup>24</sup> Instalação de câmeras corporais na farda dos policiais fluminenses: LEI Nº 9.298 DE 02 DE JUNHO DE 2021.

Assim como a Redes da Maré, uma organização da sociedade civil que surgiu no bojo da histórica mobilização comunitária nas 15 favelas da Maré, tendo por missão tecer redes para a efetivação de direitos aos seus moradores, através de um trabalho coordenado metodologicamente nas áreas de mobilização, articulação em rede e parcerias, incidência política e diagnóstico e produção de conhecimento, no Rio de Janeiro, existem outras instituições que atuam há décadas incidindo na Política de Segurança Pública em âmbito local e internacional, como a Anistia Internacional, Fogo Cruzado, Rede Conectas, ONG Criola, dentre outras. Nesse sentido,

as iniciativas da sociedade civil ao fomento do controle social e da transparência pública têm se mostrado instrumentos eficazes ao exercício do controle sobre as ações do Estado e de uma mudança na cultura da cidadania, refletindo em uma melhoria da qualidade do serviço público prestado.<sup>25</sup>

Por essa razão, a participação da sociedade na composição da Comissão Interinstitucional Interinstitucional para Monitoramento de Decisões do STF se faz necessária e principalmente democrática. A Comissão deve ser composta por múltiplos atores e instituições, com papéis diferentes e bem delimitados para assegurar que as forças po-

liciais desempenhem suas atividades no melhor interesse público. Além de contar com a participação de representantes de órgão de Estado, como o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Secretaria de Estado de Segurança Pública, ela deve ser majoritariamente composta por organizações de direitos humanos, movimentos sociais, movimentos de favelas, movimento negro, especialistas e principalmente movimento de vítimas e familiares da violência de Estado, os quais devem dispor de independência e mandato claro e definido para conduzir as atividades de: **a) Monitoramento síncrono e a posteriori, assim como o apoio na responsabilização no abuso de uso da força; b) Divulgação de relatórios com vistas à transparência e prestação de contas acerca do monitoramento; c) supervisão do Plano de Redução da Letalidade Policial, com acesso irrestrito a dados oficiais solicitados e autonomia.**

Nesse sentido, nos manifestamos para que seja instituída a Comissão Independente de Supervisão da Atividade Policial (CISAP) a fim de realizar o monitoramento da decisão do Supremo Tribunal Federal, nos moldes da proposta feita no relatório Polícia Cidadã pelo Subgrupo Sociedade Civil do GT, Observatório da Polícia Cidadã, instaurado no CNJ, no âmbito da ADPF nº 635 (E-DOC 717, pg. 30 e ss). O referido relatório dispõe sobre a instauração, composição e determinação de medidas necessárias ao regular funcionamento do trabalho da Comissão, contudo, acrescentamos aqui que a mesmo deverá ser instaurada no âmbito do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

<sup>25</sup> FIGUEIREDO, Nyandra de Souza. O papel das organizações da sociedade civil no combate e prevenção da corrupção nos governos locais. Dissertação de Mestrado em Administração - Universidade de Brasília: Brasília, julho de 2016. Disponível em: [http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/21470/1/2016\\_NayradeSouzaFigueiredo.pdf](http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/21470/1/2016_NayradeSouzaFigueiredo.pdf)

A proposta de formação da CISAP foi inteiramente ancorada no princípio da prestação de contas (*accountability*)<sup>26</sup> e vem sendo apontada em diversos estudos globais e comparativos baseados em evidências (*evidence-based policies*)<sup>27</sup> como uma das mais eficazes para o enfrentamento da letalidade policial e garantia do direito à vida (*rights based approach policies*)<sup>28</sup> em estudos de revisão sistemática das políticas de enfrentamento da questão<sup>29</sup>. Desde o início dos anos 1990, quando foram criadas de forma pioneira as comissões independentes de supervisão da atividade policial na Jamaica e na Irlanda, diversos países, como a África do Sul, EUA, Canadá, Trinidad e Tobago, Inglaterra, para ficar apenas em alguns exemplos, criaram comissões semelhantes, que apresentaram formatos institucionais, mandatos e resultados distintos<sup>30</sup>.

OGT “Polícia Cidadã” do CNJ aprovou tal medida pela ampla maioria de seus 35 representantes, dos quais fizeram parte membros das forças policiais, do poder judiciário, especialistas, organizações de direitos humanos e movimentos sociais. Destaca-se que o relatório apon-

ta como imprescindível a autonomia técnica da CISAP, a fim de evitar a interferência de interesses político-partidários, institucionais, corporativos ou particulares sobre a comissão. De forma específica e, seguindo o importante estudo de Prenzler<sup>31</sup>, chama-se atenção para a necessidade de evitar que o ente regulado se sobreponha ao ente regulador (o que o autor chama de “mecanismo de captura”) através do estabelecimento formal de representação majoritária da sociedade civil. A CISAP deverá, portanto, consistir em um órgão colegiado com autonomia, estrutura e prerrogativas que lhe permitam fazer o monitoramento do cumprimento da decisão do STF na ADPF 635 e, por via de consequência, da implementação do Plano de Redução da Letalidade que venha a ser homologado pelo STF.

Como consta do relatório do NUPEC, a ideia original da comissão parte de um pedido do autor para que fosse instalada uma Sala de Monitoramento do Uso de Câmeras. No entanto, os desdobramentos da discussão realizada no âmbito do CNJ ampliaram o escopo do monitoramento a ser realizado pela comissão interinstitucional para outros pontos relevantes da decisão do tribunal. No âmbito da CISAP, eventuais problemas de descumprimento poderão ser tratados por meio de diálogo colaborativo com os representantes do Estado integrantes da Comissão, reduzido o número de questões trazidas para a resolução judicial. A representação do Estado se fará presente através das corregedorias das forças policiais, do Ministério Público estadual, do Poder

<sup>26</sup> Dentre muitos outros, ver: Mainwaring, S., Welna, C. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

<sup>27</sup> Dentro da extensa literatura a este respeito destacamos para a área de segurança pública o trabalho de Alberto Kopittke: Kopittke, A. *Segurança Pública baseada em evidências: a revolução das evidências na prevenção à violência no Brasil e no Mundo*. Tese de doutorado apresentada ao PPGPP/UFRGS, 2019.

<sup>28</sup> Ver: <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach>

<sup>29</sup> Ver: KOPITKE, A. *Síntese de evidências para redução do uso abusivo da força, racismo e letalidade policial*. Relatório de pesquisa, 2022.

<sup>30</sup> ROSENTHAL, R. A.. *Independent critical incident investigation agencies: A unique form of police oversight*. *Alb. L. Rev.*, 83, 2019.

<sup>31</sup> PRENZLER, T. *Civilian oversight of police: a test of capture theory*. *The British Journal of Criminology*, 40(4), 2000.

Judiciário, Defensoria Pública e comissões legislativas de direitos humanos.

Do ponto de vista do mandato da CISAP as atribuições são específicas com vistas a que suas atribuições não se confundam com aquelas previstas constitucionalmente no Brasil. Seriam elas:

- (1) à definição dos protocolos de ação e parâmetros de avaliação do policiamento (antes do ato),
  - (2) à supervisão e prestação de contas (durante o ato),
  - (3) à reparação às ações e omissões das forças policiais (depois do ato),
  - (4) à reflexão sobre as lições aprendidas (depois do fato)<sup>32</sup>.
- Neste sentido, trata-se de estabelecer um modelo que contemple revisão, controle e monitoramento da atividade policial com a devida participação social<sup>33</sup>.

Tal definição de escopo nos parece em diversos aspectos próxima aquela advogada pelo MPRJ em seu relatório supracitado, no qual a parametrização das operações policiais é também subdividida em “etapa prévia”, “durante operação policial” e “etapa posterior ao encerramento da operação”. De fato, a literatura especializada<sup>34</sup> demonstra que as atividades “prévias ou anteriores” são propriamente a pactuação acerca do uso da força a ser estabelecida pelos desígnios e expectativas

<sup>32</sup> UNODC. Handbook on police accountability, oversight and integrity. Relatório de pesquisa, 2011.

<sup>33</sup> AMNISTÍA INTERNACIONAL. Policia bajo la lupa: cinco claves para la supervisión y la rendición de cuentas de la policía en las américas. Relatório de pesquisa, 2021

<sup>34</sup> BITTNER, Egon (2017). Aspectos do trabalho policial. São Paulo: EDUSP. e BAYLEY, David H (2001). Padrões de policiamento. São Paulo: EDUSP.

que dada comunidade política tem com relação à atuação policial; as atividades “durante” a atividade policial são aquelas voltadas para a sua supervisão síncrona; as atividades “depois ou posteriores” são essencialmente exercidas com vistas à responsabilização por abusos eventualmente praticados. Em seu conjunto, nos parece que estes três conjuntos de ações estruturais contemplam as necessidades de um controle democrático da atividade policial, cada qual com um arranjo institucional que possibilite a maior eficácia, independência e clareza de seu mandato específico.

Em primeiro lugar, no âmbito das atividades “prévias” à atividade policial, deveriam ser realizadas discussões e deliberações acerca do uso da força, por meio da urgente definição e estabelecimento normativo geral dos protocolos do uso da força. Estas normas gerais de uso da força deveriam fornecer os parâmetros para uma definição mais precisa do conceito de excepcionalidade, incluindo aqui seu detalhamento por meio dos Procedimentos Operacionais Padrão (POP's) para operações policiais. Aqui, a experiência exitosa dos “mecanismos de prevenção e combate a tortura” pode ser utilizada como exemplo concreto de bom arranjo institucional e a sugestão seria a sua alocação no âmbito do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH).

Em segundo lugar, “durante” as operações policiais deve ser instalada uma estrutura que permita a construção de um instrumento de controle externo ativo da observância aos Protocolos, Normas e Procedimentos Operacio-

nais Padrão. Nesta direção reuniões em tempo real quando da realização das operações policiais poderiam ser mecanismos de supervisão fundamentais para a garantia do uso legal da força. Cabe destacar que a instalação das câmeras corporais pode ser um suporte muito importante nesta atividade de monitoramento síncrono.

Em terceiro lugar, as atividades “posteriores” referem-se à responsabilização quando de eventual desvio de condu-

ta no uso da força, para que a análise jurídica seja realizada de forma precisa, qualificada, imparcialidade e apoio técnico. Trata-se aqui de atividade típica do Ministério Público, mas seria imperativa a participação da sociedade civil, nos moldes da INDECOM jamaicana, criada em 2010 e que parece ter sido responsável por melhorar significativamente a qualidade das investigações sobre mortes decorrentes de ações policiais<sup>35</sup>.

---

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

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

O material acima apresentado teve como intuito de auxiliar os Excelentíssimos Ministros do Supremo Tribunal Federal, com robusto manancial conceitual e empírico, a solver os pontos divergentes, pendentes de aprofundamento elencados pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635 (ADPF das Favelas), a fim de proferir uma decisão paradigmática de enfrentamento ao Estado de Coisas Inconstitucional flagrante na Política de Segurança Pública do Rio de Janeiro. Os pontos aqui abordados foram: (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.

A respeito desses cinco pontos, nosso relatório recomenda, com base em dados, evidências, parâmetros técnicos e decisões judiciais já proferidas que:

**1** A meta de redução da letalidade policial deve ser estabelecida em

70% no prazo de um ano a contar da decisão, o que é perfeitamente plausível, caso o STF determine a implementação das demais medidas e cautelas pleiteadas pelos proponentes da ação.

**2** As operações policiais sejam restringidas a situações absolutamente excepcionais, que deverão ser definidas com base nos pressupostos da (i) necessária situação de perigo imediato, concreto e intolerável à vida e a outros bens jurídicos de natureza existencial, além de impor cuidados especiais na sua realização, e (ii) inaplicabilidade de alegações genéricas de repressão à criminalidade, (iii) incidência sobre todas as operações policiais de um modo geral, por conta do estado de coisas inconstitucional da segurança pública fluminense.

**3** A Polícia Científica seja um órgão independente e disponha, essencialmente, de: (a) **recursos adequados**, incluindo financiamento, efetivo, equipamentos e treinamento, para realizar perícias abrangentes e imparciais;

(b) **transparência e prestação de contas**, estabelecendo mecanismos de supervisão e *accountability* para garantir que a polícia científica opere de maneira transparente e responsável.

4 Seja formulado um indicador de mortes decorrentes de ações policiais baseado não apenas nas mortes registradas como praticadas em suposta legítima defesa dos policiais, como são os registros de mortes por intervenção de agente do Estado (MIAE), mas que inclua também as mortes de autoria desconhecida que ocorrem durante as ações policiais, em virtude do fogo cruzado a que a população é submetida.

5 Seja instituída a Comissão Independente de Supervisão da Atividade Policial (CISAP) a fim de realizar o monitoramento da decisão do Supremo Tribunal Federal, nos moldes da proposta feita no relatório Polícia Cidadã pelo Subgrupo Sociedade Civil do GT, Observatório da Polícia Cidadã, instaurado no CNJ, no âmbito da ADPF nº 635 (E-DOC 717, pg. 30 e ss). O referido relatório dispõe sobre a instauração, composição e determinação de medidas necessárias ao regular funcionamento do trabalho da Comissão, contudo, acrescentamos aqui

que a mesmo deverá ser instaurada no âmbito do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Reconhecemos os esforços empreendidos pelo Supremo Tribunal Federal até o momento e destacamos a importância de continuar avançando nas áreas mencionadas. Acreditamos que, com a implementação das melhorias sugeridas, será possível promover uma segurança pública mais justa e eficaz, garantindo os direitos e a proteção da população, especialmente nas comunidades complexas como a Maré. Os dados aqui expostos, assim como a descrição do cotidiano complexo, atravessado por modos de implementação de políticas públicas cada vez mais distantes dos princípios democráticos, precisam ser avaliados e reconfigurados. A expectativa dos atores aqui envolvidos, e dos mais de 140 mil moradores da Maré, é poder um dia ter acesso ao direito à segurança pública de maneira plena. Para isso, é essencial que o Supremo Tribunal Federal tenha acesso a esse cotidiano, que frequentemente aparece nos meios de comunicação de maneira enviesada.

A Redes da Maré, o GENI/UFF e o NUNEDH se colocam à disposição para colaborar e fornecer mais informações e dados que possam contribuir para o aprimoramento das políticas de segurança pública e para a tomada de decisões pelo Supremo Tribunal Federal.







**RELATÓRIO TÉCNICO SOBRE  
OS PONTOS DIVERGENTES  
DA ADPF 635 AO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL**

REDES DA MARÉ

---

NÚCLEO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS (NUDEDH)  
DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

---

GRUPO DE ESTUDOS DOS NOVOS ILEGALISMOS  
DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (GENI/UFF)