

As opções político-institucionais que reforçam a continuidade do **Estado de Coisas Inconstitucional na Segurança Pública do Rio de Janeiro:**

diagnóstico da Segurança Pública Fluminense pós ADPF 635



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

Outubro/2024

FICHA INSTITUCIONAL

Diretor Presidente

Renato Sérgio de Lima

Diretora Executiva

Samira Bueno

Coordenação de Projetos

David Marques

Coordenação Institucional

Juliana Martins

Supervisão de Núcleo de Dados

Isabela Sobral

Pesquisadores Sêniores

Aiala Couto

Juliana Brandão

Rodrigo Chagas

Leonardo de Carvalho

Equipe Técnica

Beatriz Schroeder (estagiária)

Cauê Martins

Dennis Pacheco

Isabella Matosinhos

Marina Bohnenberger

Nabi Oliveira

Thais Carvalho

Supervisão Administrativa e Financeira

Débora Lopes

Equipe Administrativa

Antônia de Araújo

Elaine Rosa

Sueli Bueno

Conselho de Administração

Presidente: Marlene Inês Spaniol

Presidente de honra: Elizabeth Leeds

Conselheiros

Cássio Thyone A. de Rosa

Denice Santiago

Eduardo Pazinato

Edson Ramos

Marlene Inês Spaniol

Roberto Uchôa

Daniel Cerqueira

Alexandre Pereira da Rocha

Arthur Trindade M. Costa

Paula Ferreira Poncioni

Juliana Lemes da Cruz

Conselho Fiscal

Lívio José Lima e Rocha

Patrícia de Oliveira Nogueira

Sandoval Bittencourt

FICHA TÉCNICA DA PUBLICAÇÃO

Coordenação geral

Samira Bueno

Renato Sérgio de Lima

Equipe técnica

Isabela Sobral

Leonardo de Carvalho

Juliana Brandão

Cauê Martins

Isabella Matosinhos

Thais Carvalho

Nabi Oliveira

Dennis Pacheco

Beatriz Schroeder (estagiária)

Revisão

Maria Carolina Schlittler

Daniel Cerqueira

Projeto gráfico e diagramação

Oficina 22 Estúdio Design Gráfico e Digital

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

As Opções político-institucionais que reforçam a continuidade do estado de coisas inconstitucional na segurança pública do Rio de Janeiro [livro eletrônico] : diagnóstico da segurança pública fluminense pós ADPF 635 / [organização Samira Bueno, Renato Sérgio de Lima]. -- São Paulo : Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024.
PDF

Vários autores.

ISBN 978-65-89596-40-0

1. Segurança pública - Rio de Janeiro (RJ)
I. Bueno, Samira. II. Lima, Renato Sérgio de.

24-235068

CDD-363.109

Índices para catálogo sistemático:

1. Segurança pública : Problemas sociais 363.109
Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

Sumário

1. Introdução	4
2. Linha do tempo da ADPF 635	8
3. A Letalidade Policial no Rio de Janeiro de 2003 a 2023	12
3.1 Perfil das vítimas da letalidade policial no Rio de Janeiro	16
3.2 Um olhar intraurbano para as mortes provocadas por intervenções policiais	19
4. Indicadores Criminais do Estado do Rio de Janeiro	25
5. Indicadores de uso da força	28
5.1 Proporção de civis mortos pelas polícias em relação ao total de homicídios dolosos/mortes violentas intencionais	28
5.2 Relação entre civis mortos em intervenções policiais e policiais mortos	30
5.3 Razão entre civis feridos e civis mortos pela polícia	31
5.4 Taxa de civis mortos em relação ao número de prisões e apreensões em flagrante	31
6. Problemas na produção de dados sobre letalidade policial no Rio de Janeiro e a fragilidade do Plano Estadual de Redução da Letalidade Policial	33
6.1 Nomenclatura utilizada	33
6.2 Corporação responsável pela morte e informações relativas ao contexto da ocorrência (serviço ou fora de serviço)	34
6.3 Ausência de informações básicas sobre as vítimas nos registros de Mortes por Intervenções de Agentes de Estado	35
6.4 Local do fato e a inexistência de informações sobre mortes em operações policiais	36
6.5 O monitoramento das operações policiais	38
7. A (in)existência de um grupo especializado no controle da atividade policial na estrutura do Ministério Público do Rio de Janeiro	39
8. Análise do Plano Estadual de Redução de Letalidade Decorrente de Intervenção Policial (Decreto 48.272, de 14 de dezembro de 2022)	44
9. Boas práticas de produção de dados sobre uso da força, monitoramento e gestão da informação	51
9.1 A produção de estatísticas sobre uso da força policial em São Paulo	51
9.2 A divulgação ativa de dados de Mortes Decorrentes de Intervenções de Agentes do Estado pelo Ministério Público de São Paulo	56
9.3 Transparência ativa prevista na Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (Lei 14.751/2023)	58
9.4 Agências de supervisão civil independentes e o controle de policiais envolvidos em más-condutas	59
10. Experiências de qualificação da oferta de segurança pública a partir da aposta em modelos diferentes de policiamento	62
10.1 Modelos de Policiamento	63
10.1.1 Pacto pela Vida	63
10.1.2 Base Comunitária do Jardim Ângela	63
10.1.3 Espírito Santo - Programa Estado Presente em Defesa da Vida	64
10.1.4 GEPAR - Minas Gerais	64
10.1.5 Programa de policiamento RAIO (Rondas e Ações Intensivas e Ostensivas) - Ceará	64
10.2 Controle da letalidade policial a partir de políticas públicas de proteção a grupos populacionais específicos – adolescentes, jovens e negros	65
10.2.1 Comitês de Prevenção à Morte Violenta de Adolescentes	65
10.2.2 Pronasci	65
10.2.3 Fica Vivo!	66
10.2.4 Defensorias Públicas	66
11. A proposta de uma meta de redução de letalidade policial a partir do modelo da política de gestão para resultados do Estado de Pernambuco	67
11.1 A definição de uma meta para redução da letalidade policial no Rio de Janeiro	70
12. Conclusão	73

1. Introdução

A possibilidade de fazer uso da força é o traço essencial de qualquer Polícia¹. O Estado moderno desenvolveu-se como tendo a prerrogativa da soberania jurídico-política, bem como do uso da força física legítima², e é justamente por estar legal e legitimamente autorizada a usar da força que nós, cidadãos, acionamos a polícia como instrumento estatal de administração de conflitos sociais. Rubinstein³ argumenta que a questão em torno do uso da força não é sobre se a polícia vai fazer uso dela, e sim quando e em qual intensidade.

A presença de um policial fardado na esquina é, por si só, uma demonstração da força estatal para garantia da ordem pública⁴

Este mandato delegado às forças policiais não deve, no entanto, ser confundido com o poder ilimitado de fazer o uso da força, mas deve estar amparado nos parâmetros da necessidade, legalidade, proporcionalidade, moderação e conveniência para proteção da vida do policial e de terceiros. Em um país de tradição autoritária como o Brasil, cuja democracia floresceu há menos de 40 anos, os instrumentos normativos que regulam a atividade policial por vezes chocam-se com culturas organizacionais e práticas institucionalizadas no bojo das agências policiais que creem na violência como mecanismo legítimo de administração de conflitos.

Levantamento recente produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pelo Grupo de Pesquisa em Direito e Violência de Estado da FGV Direito SP buscou identificar os instrumentos nacionais e internacionais que regulam a atividade policial no Brasil e como estes instrumentos se conectam às agendas mais amplas de

1 BITTNER, E. Aspectos do trabalho policial. Tradução: Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2003.

2 ADORNO, Sérgio. O Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea In: O que ler na ciência social brasileira 1970-2002. Volume IV. Organizado por Sérgio Miceli. São Paulo: NEV/USP, 2002.

3 RUBINSTEIN, J. City Police. Farrar Straus & Giroux (1 junho 1980).

4 MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício; DINIZ, Eugênio. Uso de força e ostensividade na ação policial. Conjuntura Política: Boletim de Análise do Departamento de Política da UFMG. Belo Horizonte, Abril de 1999.

proteção e garantia dos direitos humanos⁵. O estudo mapeou mais de 160 documentos que estão ou poderiam estar à disposição das instituições e autoridades brasileiras para regular a atividade policial, o que evidencia o quão desafiadoras e difusas são as atribuições que cabem às polícias. No plano internacional, foram identificados 79 instrumentos legais internacionais dos quais o Brasil é parte, escolheu ser signatário ou interage por meio de acordo/termo que regulam a atividade policial. O principal é o *Code of Conduct for Law Enforcement Officials*⁶, que embora date de 1980, só foi incorporado na legislação brasileira em 2010 com a promulgação da Portaria Interministerial n. 4.226, do Ministro de Estado da Justiça e do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República⁷.

No entanto, chama atenção que embora o conjunto de normativas que regulam a atividade policial seja bastante amplo, o controle dos agentes policiais e das instituições de força não apareceu como prioridade no âmbito das normas que vinculam o país de forma obrigatória. No mesmo sentido, os documentos que tratam da atividade policial não ganharam status de convenção ou tratado internacional, circunscrevendo-se a códigos de conduta, declarações e princípios orientadores, o que reverbera na forma como estes documentos são interpretados pelas instituições brasileiras.

Ainda em relação às normas gerais que afetam a definição de metas e métricas de controle do uso da força, é forçoso ressaltar que o Estado de Coisas Inconstitucional na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro também deriva da baixa capacidade de parametrização, monitoramento, avaliação e estabelecimento das metas previstas nos Artigos 12 e 23 da Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública, por parte do Ministério da Justiça e Segurança Pública. O principal instrumento de monitoramento do cumprimento das metas previstas nos Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social, que, por sua vez, compõem as metas do Plano e da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social seria o SINESP (Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas).

Todavia, o SINESP não detalha as informações necessárias ao cumprimento do previsto no artigo 12 da Lei do SUSP. De igual forma, muitas das questões que aqui serão levantadas já poderiam ter sido identificadas e mitigadas com a realização das avaliações anuais sobre a implementação do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, previstas no Artigo 23 da mesma Lei e que têm por objetivo a verificação, exatamente,

O controle dos agentes policiais e das instituições de força não apareceu como prioridade no âmbito das normas que vinculam o país de forma obrigatória.

5 FERREIRA, Poliana da Silva. O arcabouço normativo de regulação da atividade policial: instrumentos internacionais e internalização no Brasil. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. (Informe de análise, 3). ISBN 978-65-89596-39-4. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/5fbcbb5a-67f-6-45e0-8575-baedcefc8c6e>

6 Code of Conduct for Law Enforcement Officials. General Assembly resolution 34/169. 17 December 1979. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/code-conduct-law-enforcement-officials>

7 Em 2024 o Ministério da Justiça instituiu, através da Portaria Senasp/MJSP nº 556/2024, um Grupo de Trabalho para atualizar as diretrizes sobre uso da força constantes da **Portaria Interministerial nº 4.226/2010** e a regulamentação da lei **13.060/2014**, que disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-senasp/mjsp-n-556-de-8-de-janeiro-de-2024-537629211>

do cumprimento de metas estabelecidas, com recomendações aos gestores e operadores das políticas públicas. Mas elas não foram realizadas ou, se foram, não foram divulgadas. Na medida em que o Governo Federal falha em implementar o arcabouço institucional do SUSP e não produz ou publica as avaliações que a lei prevê, a realidade de cada Unidade da

Federação não consegue ser adequadamente descrita e monitorada em termos comparativos e contextuais. Ademais, há uma série de medidas “em análise”, “em fase de estudos técnicos ou jurídicos” que, no limite, não se converteram ainda em ações e/ou normas concretas que poderiam contribuir para o encerramento das condições que ensejaram a ADPF 635 e que, sem elas, o quadro contextual continua a ser palco de “disputas de narrativas”, muitas das quais sem base em evidências ou nos comandos constitucionais da eficiência democrática e da economicidade⁸.

Sob esta perspectiva e considerando a elevada letalidade provocada por intervenções policiais no Brasil que resultou, entre 2013 e 2023, em 56.387 vítimas⁹, a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 635 (Processo n. 0033465-

47.2019.1.00.0000) desempenha papel fundamental para

consolidar mecanismos de controle, fiscalização e transparência na atividade policial não apenas no Rio de Janeiro, mas entre as forças policiais de todo o país.

A ADPF 635 reconheceu a perspectiva do estado de coisas inconstitucional na política de segurança pública do Rio de Janeiro que se reflete nas *graves violações de direitos dos moradores de locais submetidos a constantes atos de autoridades estatais que resultam em números alarmantes de letalidade policial, especialmente de grupos vulneráveis que carecem, exatamente, de uma maior proteção do Estado*¹⁰, bem como na violação massiva dos direitos à vida, à integridade física e psíquica, à educação e saúde da população que mora nas comunidades afetadas pelo uso excessivo da força policial. O que apresentaremos nas próximas seções, de forma detalhada e com base em evidências, é que apesar da redução dos níveis de uso da força letal das forças policiais fluminenses em 2023, perdura no Rio de Janeiro o estado de coisas inconstitucional reconhecido pela ADPF 635, e que este cenário exige o comprometimento, por parte das instituições policiais do Estado do Rio de Janeiro, de uma meta de redução da letalidade policial que perdure ao longo do tempo e por parte do Estado

8 Vale destacar que a edição mais recente do Anuário Brasileiro de Segurança Pública mostrou que, em média, 8% dos orçamentos dos estados e DF é voltado ao financiamento da segurança pública, mas isso se distribui de forma muito desigual no país: enquanto no DF o percentual do orçamento direcionado à segurança pública é de 3,81%, no Rio de Janeiro chega a 15,18%, o único estado em que os gastos com segurança superam as despesas com educação e saúde (Peres, Bueno e Oliveira, pg. 282). Anuário Brasileiro de Segurança Pública, ano 18, 2024.

9 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, ano 18, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/f62c4196-561d-452d-a2a8-9d33d1163af0>

10 Inteiro teor do acórdão, medida cautelares na arguição de descumprimento de preceito fundamental 635 Rio de Janeiro, 18/08/2020, pg. 183

do Rio de Janeiro o comprometimento com a mudança na política de segurança pública do estado, que esteja mais alinhada com os princípios democráticos. E exige, igualmente, o compromisso do Governo Federal na parametrização de métricas e indicadores mínimos para o monitoramento adequado do uso da força no país todo.

Este documento tem por objetivo traçar um panorama das mortes provocadas por intervenção de agente do Estado no Rio de Janeiro (MIAE)¹¹, termo adotado pelo Governo do Estado para classificar as ocorrências que resultam em mortes com envolvimento de agentes das forças de segurança e que pressupõem o excluyente de ilicitude. Não contemplam, portanto, homicídios, feminicídios ou chacinas envolvendo policiais fora do horário de serviço, mas apenas aqueles casos em que o Estado assume, de ofício, que as mortes foram legítimas e estão dentro da legalidade.

A partir da análise destes indicadores, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública pretende contribuir com os debates em torno da ADPF 635 no que diz respeito a: 1) a análise dos indicadores de mortes por intervenção policial, o perfil das vítimas e outros indicadores de criminalidade, para verificar a hipótese de que as medidas da ADPF 635 teriam impactado no crescimento da criminalidade no Rio de Janeiro; 2) parâmetros para mensurar os níveis de uso da força aceitáveis em democracias; 3) evidências sobre a precariedade dos dados e registros administrativos produzidos pelas forças de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro, que inviabilizam o adequado monitoramento do fenômeno da letalidade, assim como a avaliação das respostas adotadas pelo Governo em resposta à ADPF; 4) experiências exitosas adotadas em diferentes contextos que podem servir de exemplo para melhoria dos processos de gestão da informação, transparência, monitoramento e controle das forças policiais no Rio de Janeiro, bem como de inspiração para a adoção de padrões de policiamento que visam reduzir interações com riscos de conflitos armados entre forças de segurança pública e grupos criminosos. Por fim, o documento sugere uma metodologia de cálculo para a meta de redução da letalidade policial dissociada do previsto pelo Decreto nº 47.402, de 15 de dezembro de 2020¹², que embora inclua as mortes por intervenção de agente de estado, coloca-as dentro do cômputo da letalidade violenta¹³ como um dos quatro indicadores¹⁴ a serem monitorados pelo sistema de metas e remuneração variável por desempenho. Segundo essa metodologia, o Fórum Brasileiro de Segurança recomenda uma redução média de 66% na taxa de mortes decorrentes de intervenções policiais no Estado do Rio de Janeiro em relação aos dados registrados em 2023.

**Entre 2003 e 2023 as
policías do Rio de Janeiro
foram responsáveis pela
morte de 21.498 pessoas
em intervenções policiais.**

11 Ao longo do documento também faremos referência às ocorrências de MIAE como intervenção policial com resultado morte, morte decorrente de intervenção policial e similares.

12 Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-47402-2020-rio-de-janeiro-confere-nova-disposicao-sobre-o-sistema-de-definicao-e-gerenciamento-de-metas-para-os-indicadores-estrategicos-de-criminalidade-do-estado-do-rio-de-janeiro-e-da-outras-providencias#:~:text=CONFERE%20NOVA%20DISPOSIC%C3%87%C3%83O%20SOBRE%20O,JANEIRO%2C%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%84NCIAS.>

13 O decreto nº 47.402/2020 define letalidade violenta como compreendendo as seguintes categorias: a) homicídio doloso; b) morte por intervenção de agente do Estado; c) latrocínio; d) lesão corporal seguida de morte.

14 Além da letalidade violenta, o sistema de metas contempla indicadores de roubos de veículos, roubos de rua nas categorias transeuntes, coletivos e celulares e roubos de carga.

2. Linha do tempo da ADPF 635

PRINCIPAIS MARCOS DECISÓRIOS E EVENTOS PARADIGMÁTICOS EM TORNO DA ADPF 635 (2017-2024)

2017

FEVEREIRO: Condenação do Brasil no caso Favela Nova Brasília (RJ), na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

2019

FEVEREIRO: Jenifer Silene Gomes, 11 anos, foi baleada na porta do bar de sua mãe em Triagem, na Zona Norte do Rio.

MARÇO: Kauan Peixoto, 12 anos, morreu depois de receber tiros no abdômen, na perna e no pescoço, durante uma operação policial em Mesquita, RJ.

MAIO: Kauã Rozário, de 11 anos, morreu atingido por bala perdida durante tiroteio provocado por perseguição policial, em Bangu.

JUNHO: Petição inicial protocolada da ADPF 594 (Violações a preceitos fundamentais na política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro).

SETEMBRO

► Decreto estadual (RJ) nº 46.775/19 - excluiu do cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial.

► Kauê Ribeiro dos Santos, de 12 anos, foi alvejado na cabeça durante operação voltada a verificar roubo de carga, no Complexo do Chapadão.

SETEMBRO: Ágatha Vitória Sales Félix, de 8 anos, foi baleada nas costas enquanto voltava de um passeio com sua mãe, na comunidade da Fazendinha, no Complexo do Alemão.

OUTUBRO: Kelvin Gomes, de 17 anos, morreu após ser atingido por bala perdida, em operação policial que ocorreu na comunidade Para-Pedro, no bairro de Irajá.

NOVEMBRO: Petição Inicial Protocolada da ADPF 635 (ADPF das Favelas).

2020

MAIO

► Morte de João Pedro Mattos Pinho, 14 anos, em operação da PF, com apoio das polícias fluminenses, na Praia da Luz, Ilha de Itaoca, na cidade de São Gonçalo, região metropolitana do Rio de Janeiro.

► Complexo do Alemão - Operação conjunta do BOPE da PM e da Desarme da PC, resultou em 13 mortes.

2020

JUNHO: ADPF 635 - Decisão cautelar monocrática, determina, em resumo, restrição de operações policiais em favelas do RJ,

durante a pandemia do COVID-19, salvo hipóteses absolutamente excepcionais e justificadas, sendo necessários cuidados para não colocar em risco ainda maior a população.

DEZEMBRO: Decreto estadual (RJ) nº 47.402/20. - Institui sistema de definição e gerenciamento de metas para os indicadores estratégicos de criminalidade do Estado do Rio de Janeiro, revogando o Decreto estadual (RJ) nº 46.775/19.

AGOSTO

▶ ADPF 635 - Decisão, por maioria do plenário, referendou a medida cautelar, monocrática, de junho de 2020.

▶ 18/08/20 - ADPF 635, conhecida parcialmente, determinando, em resumo, que o RJ entregue ao STF

um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que o uso de helicópteros nas operações policiais seja restrito a casos de extrema necessidade, que no caso de realização de operações policiais em torno de escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observada a absoluta excepcionalidade da medida e a suspensão da eficácia do art. 1º do Decreto 46.775/19. Entre os pedidos indeferidos, constou a instalação de equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança.

2021

ABRIL

▶ Audiência Pública com representantes previamente habilitados, incluindo participantes de órgãos estatais e de organizações da sociedade civil.

▶ Decisão monocrática, deferindo, em resumo, o compartilhamento do conteúdo de todos os anexos juntados pelo MPERJ,

ressalvando-se o sigilo de eventuais informações de inteligência estranhas à ADPF 635.

MAIO

▶ Operação do Jacarezinho, com 28 mortos, realizada pela CORE/PC.

▶ Suspensão do julgamento, com pedido de vista na ADPF 635- Min. Alexandre de Moraes.

JUNHO: Decisão monocrática que concedeu, em resumo, acesso às comunicações das operações policiais, ressalvadas informações de inteligência e determinou, perante a Justiça Federal do RJ, instauração de procedimento investigatório

a fim de apurar possível descumprimento da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF 635.

DEZEMBRO: Suspensão do julgamento, após o complemento do voto do Ministro Edson Fachin (Relator) e do voto do Ministro Alexandre de Moraes.

2022

FEVEREIRO

► Após o voto do Ministro André Mendonça, do voto do Ministro Nunes Marques, do voto da Ministra Rosa Weber, e do voto do Ministro Dias Toffoli, o julgamento foi suspenso.

► Embargos de declaração, ADPF 635, acolhidos parcialmente, determinando, em síntese, que o RJ entregue ao STF um plano visando à redução da letalidade policial,

que seja criado um GT sobre Polícia Cidadã no Observatório de Direitos Humanos do CNJ, o reconhecimento de que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado quando empregada para neutralizar a situação de risco ou de violência, que sejam instalados equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos. Entre os pedidos indeferidos, constou o de quebra de sigilo dos protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro.

► 11/02/22 - Operação Vila Cruzeiro realizada pela PM e pela PRF, resultou em 8 mortos. Naquela oportunidade, 17 escolas ficaram fechadas e o principal alvo da operação não foi encontrado.

DEZEMBRO: Despacho, determinando, em resumo, que o Estado do RJ indique (i) se incluirão ou por que não incluíram a meta sugerida pelo partido e qual a meta de redução estipulam; (ii) quais são os indicadores objetivos de cada uma das metas estipuladas; (iii) qual é o cronograma de realização; (iv) quais seriam as providências necessárias para a inclusão de um indicador de eficiência e apresente cronograma para instalação e funcionamento de câmeras de áudio e vídeo em fardas e viaturas dos batalhões especiais das polícias – BOPE e CORE – bem como nas unidades policiais localizadas em áreas que sofrem com os maiores índices de letalidade policial.

2023

MAIO: São trazidas ao processo sugestões para serem incorporadas ao Plano de Redução de Letalidade, com pedido de não homologação do plano contido no Decreto Estadual nº 48.272/2022 e que no novo plano constem todas as sugestões apresentadas pelo Grupo de Trabalho “Polícia Cidadã”.

JUNHO: Despacho do relator para que o Estado do RJ indique pontualmente quais dos pedidos feitos pelo Partido requerente poderiam ser incorporados ao Plano de Redução de Letalidades e quais justificativas apresentaria para eventual não acolhimento.

OUTUBRO: Despacho do relator reiterando que o Estado do RJ se manifeste sobre quais sugestões trazidas pelo requerente poderiam ou não ser incorporadas ao Plano de Redução de Letalidade, sendo que desde junho de 2023 já se aguardava, em juízo, a manifestação do Estado.

NOVEMBRO: Decisão monocrática, na ADPF 635, determinando, em síntese, que seja elaborada nota técnica, sobre o estágio e a efetividade das medidas realizadas no âmbito da ADPF,

que seja designada audiência pública para que o Estado do RJ apresente proposta de adequação do plano e que o MJSP coopere com a definição de diretrizes nacionais sobre o uso da força.

DEZEMBRO

► Audiência técnica realizada pelo Núcleo de Solução Consensual de Conflitos.

► Julgamento dos embargos de declaração opostos pelo Estado do RJ sobre a decisão de novembro de 2023, reconhecendo que inexistiu consenso absoluto sobre o compromisso político e sobre o valor estabelecido para a fixação de uma meta, ainda que o ISP tenha dito que a meta de 70 % não era factível.

2024

FEVEREIRO: Relatório de Acesso ao Conteúdo Audiovisual das Câmeras Operacionais Corporais, elaborado pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro - dos 215 ofícios expedidos entre abril a dezembro de 2023, 96 (45%) não tinham sido respondidos.

ABRIL: Informações do Estado do RJ sobre temas da audiência técnica de dezembro de 2023: Estado forneceu apenas os números dos procedimentos que visam definição final.

MAIO

► São trazidas ao processo 5 resoluções da SESP/RJ que trazem, entre outros temas, protocolo de segurança para prevenção de incidentes em unidades escolares estaduais e meta para redução da letalidade policial.

► Intimação do MJSP para informar sobre eventual andamento ou existência de definições sobre a proporcionalidade dos parâmetros de utilização da força, bem como, sobre a mensuração das mortes havidas por agentes estatais.

JUNHO

► Operação policial no Complexo da Maré, por agentes do BOPE. Um policial do BOPE, Jorge Henrique Galdino Cruz, foi morto, o que desencadeia uma “operação vingança”; Outro agente policial, Rafael Wolfgramm Dias, também ficou ferido na operação, da qual teriam resultado 4 mortes de moradores do Complexo da Maré. Comunidade avisada de toque de recolher.

► Audiência Pública, em que a resposta do MJSP à intimação recebida em maio de 2024, em síntese, é a seguinte: a metodologia para dados estatísticos de homicídios respeita as regras da ONU, será editada norma para uso das forças pelos agentes da segurança pública e sobre as câmeras de segurança, portaria recém editada indica que a verba para câmeras será Fundo a fundo, desde que o Estado cumpra os requisitos.

JUNHO

► Defensoria Pública do RJ traz para os autos a cópia da medida liminar proferida pelo Poder Judiciário RJ, em maio de 2020, nos autos da Ação Civil Pública nº 0033269-27.2020.8.19.0001, que objetivou reestruturação das operações policiais realizadas em comunidades pobres da cidade, evitando-se a realização nas proximidades das unidades escolares ou nos horários de entrada e saída dos alunos.

► Decisão determina, em síntese, a instauração de procedimento em razão de Relatório de Passagem de Comando, assinado por Comandante da PMERJ, em 26 de abril de 2024, ter nominado o advogado Joel Luiz da Costa, atuante na comunidade de Jacarezinho, como “advogado de quadrilha”.

► Relatório Final do GT/CNJ (*GT para verificar, in loco o funcionamento dos plantões judiciais criminais do TJRJ, apurar o repasse de informações do sistema de registro de operações policiais ao Poder Judiciário e averiguar o funcionamento do sistema de supervisão judicial dos mandados de prisão e das medidas cautelares.*).

► Intimação do Secretário de Estado da Polícia Civil do Estado do RJ para, em resumo, informar se a disponibilização das informações ao MPERJ está a ocorrer nos termos do Relatório e qual é o modo pelo qual dados brutos e microdados produzidos pelas Forças Policiais estão sendo remetidos ao MPERJ.

JULHO: Nota Técnica do NUPEC e do NUSOL do STF, listando, entre os avanços, o protocolo de segurança e prevenção de incidentes em unidades escolares e o sistema de controle de armas e munições. E, entre outros pontos que ainda necessitam de maior análise e tratamento, o estabelecimento de taxa de redução da letalidade policial e o aperfeiçoamento dos indicadores para mensurar a letalidade.

OUTUBRO: Processo na pauta para julgamento em plenário.

3. A Letalidade Policial no Rio de Janeiro de 2003 a 2023

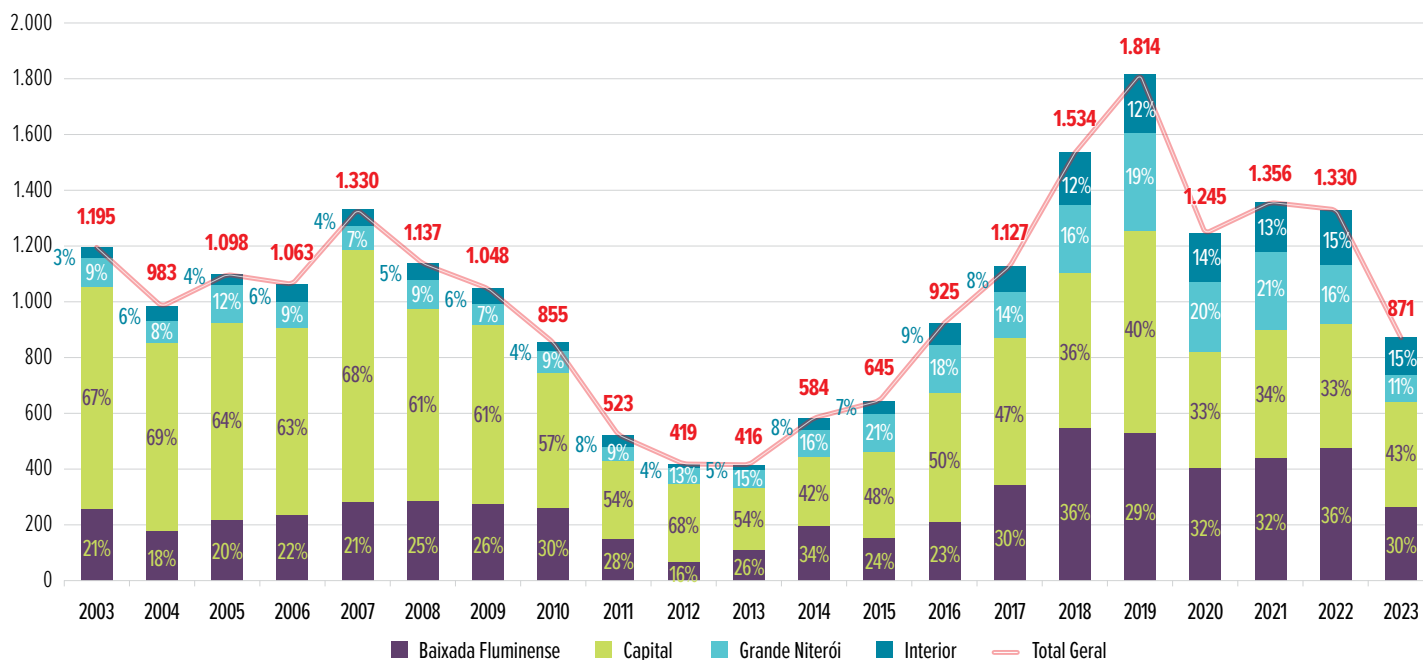
A letalidade provocada por intervenções policiais é uma marca do contexto fluminense, chegando a constituir política pública entre 1995 e 1998, com gratificações em dinheiro aos policiais que demonstrassem “atos de bravura” e usassem da força letal. Embora a política conhecida como “remuneração faroeste” tenha existido formalmente até o final dos anos 1990, seus efeitos perduraram no padrão de uso da força das polícias fluminenses, que continuaram produzindo elevados números de mortes em intervenções policiais. A partir de 2007, no entanto, verificamos um momento de inflexão nestes números com a implementação de programas e ações com perspectivas modernas de policiamento orientado para gestão de conflitos, cuja implementação inicial se deu em 2008 com a primeira Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) na comunidade de Santa Marta, na capital¹⁵. No ano seguinte, o governo implementou o Sistema de Indicadores e Metas (SIM)¹⁶ como estratégia para monitoramento e avaliação dos resultados, implantando um programa de bônus para as metas alcançadas.

Estes programas foram essenciais para a redução da letalidade provocada pelas polícias, conforme gráfico abaixo. Se em 2007 as intervenções policiais resultaram na morte de 1.330 civis, estes números caíram consistentemente até 2013, quando foram registradas 416 mortes provocadas pelas Polícias Civil e Militar, redução de 68,7% no período. A partir de 2014, no entanto, essas políticas começam a desidratar e os números voltaram a crescer, chegando ao recorde histórico em 2019, quando as forças policiais vitimaram 1.814 pessoas.

15 NETO, A. F. C.; VEIGA, C.C.P.S; BASÍLIO, M. P. Diagnóstico dos dez anos do sistema de metas do Estado do Rio de Janeiro in Gestão do Conhecimento e boas práticas na segurança pública, volume II. Orgs: Renato Pires Moreira e Hélio Hiroshi Hamada. Editora Bordô Grená, 2021.

16 Decreto nº 41.931 de 25 de Junho de 2009, dispõe sobre o sistema de definição e gerenciamento de metas para os indicadores estratégicos de criminalidade do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-41931-2009-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-o-sistema-de-definicao-e-gerenciamento-de-metas-para-os-indicadores-estrategicos-de-criminalidade-do-estado-do-rio-de-janeiro-e-da-outras-providencias-2019-09-04-versao-compilada?origin=instituicao>

Gráfico 01 Mortes por MDIP no estado do Rio de Janeiro por região



Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

O segundo momento de redução da letalidade provocada pelas forças policiais foi no período compreendido entre 2019 e 2020, já sob o marco da ADPF 635, consistindo na maior redução da história em apenas um ano, com 31% de queda. Além da expressiva redução, 2020 é um marco nesse contexto por representar a primeira redução depois de seis anos de sucessivos aumentos na letalidade policial no estado do Rio de Janeiro.

No plano nacional, na última década o estado do Rio de Janeiro apresentou, em números absolutos, o maior número de mortes em intervenções policiais por seis anos e nos outros quatro anos ficou em segundo lugar dentre as polícias mais letais quando comparado às demais Unidades da Federação. O gráfico abaixo ilustra a taxa por 100 mil habitantes para o Brasil e para o estado do Rio de Janeiro, assim como a proporção de mortes por intervenções policiais de responsabilidade das polícias do Rio de Janeiro no cenário nacional. Verifica-se que, embora a taxa nacional apresente crescimento na última década, passando de 1,6 mortes por 100 mil habitantes em 2014 para 3,1 mortes por 100 mil habitantes em 2023, a taxa do Rio de Janeiro parte de 3,5 mortes por 100 mil, chega a 11,3 por 100 mil em 2019, e cai para 5,4 por 100 mil em 2023.

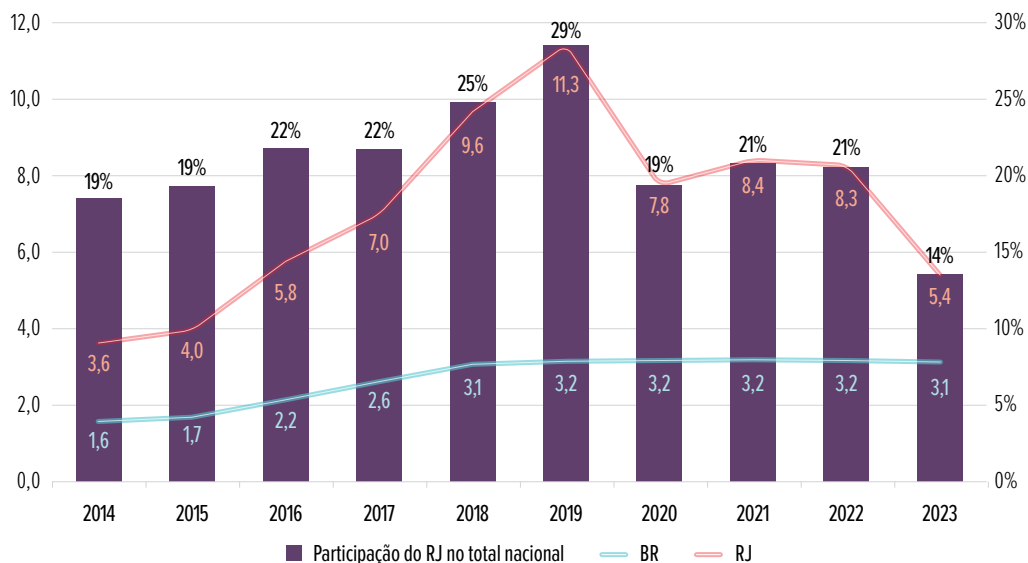
Na última década o estado do Rio de Janeiro apresentou, em números absolutos, o maior número de mortes em intervenções policiais por seis anos.

Gráfico

02

Taxas de MDIP

Brasil, estado do RJ e participação do RJ no total nacional



Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Já no que diz respeito à proporção de letalidade provocada em intervenções policiais quando comparado às demais polícias brasileiras, o ápice se dá em 2019, ano em que foi protocolada a ADPF 635, quando **a letalidade provocada pelas polícias do Rio de Janeiro representou 29% de todas as mortes provocadas por policiais com suposto excludente de ilicitude no Brasil. Neste mesmo ano, o Rio de Janeiro concentrou 12,5% das mortes violentas intencionais do país.**

Neste cenário, vale lembrar que a política estadual de segurança pública fluminense foi impactada pelas ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) entre julho e dezembro de 2017¹⁷ e pela intervenção federal durante dez meses ao longo do ano de 2018¹⁸. Durante a vigência da GLO e da intervenção federal, os números das mortes decorrentes da intervenção policial demonstraram sucessivos crescimentos, passando de 1.127 mortos em 2017 para 1.534 em 2018, crescimento de 36,1% em apenas um ano. Em 2019 o número de mortos chega ao ápice com 1.814 mortes, crescimento de 18,2% em relação ao ano anterior.

Vale destacar que o Brasil já conta com um extenso referencial teórico de pesquisas que demonstram que ações de patrulhamento que incorrem em elevada letalidade não são capazes de reduzir crimes. O estudo de Joana Monteiro, Eduardo Fagundes e Julia Guerra¹⁹ analisou, através de exercícios econométricos, em que medida a elevada letalidade provocada por agentes de segurança está associada a variações subsequentes nos indicadores criminais no período compreendido entre 2003 e 2019 no Rio de Janeiro. Os resultados indicaram que os maiores índices de mortes provocadas em intervenções policiais em áreas de delegacia de polícia não foram

17 Decreto Presidencial de 28 de julho de 2017. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/2017/decreto-57668-28-julho-2017-785264-normaa-actualizada-pe.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/2017/decreto-57668-28-julho-2017-785264-normaa-actualizada-pe.html)

18 Decreto nº9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9288-16-fevereiro-2018-786175-publicacaooriginal-154875-pe.html>

19 Monteiro, J., Fagundes, E., & Guerra, J. (2020). Letalidade policial e criminalidade violenta. *Revista De Administração Pública*, 54(6), 1772–1783. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200061>. Disponível em <https://www.scielo.br/rj/rap/a/xV4vjS9GbnS4SBGNQSSsHwn/>

acompanhados de quedas nos crimes contra o patrimônio e contra a vida. Os autores concluem que o padrão de patrulhamento baseado em incursões não se mostra efetivo para redução de indicadores criminais, impactando apenas na apreensão de fuzis.

Já a tese de doutorado de Oliveira Jr., que analisa o caso de São Paulo, mostrou que quanto maior a letalidade na ação policial, mais crimes violentos ocorrem, como se “*a ação violenta da polícia engendrasses uma onda de violência*” (pg.75)²⁰. Em outro trabalho, o autor testa três hipóteses voltadas a compreender os determinantes da letalidade policial: as políticas do governo estadual, o papel das variáveis contextuais e a interação política do executivo e o contexto criminal. Ou seja, em sua pesquisa as mortes provocadas em intervenções policiais são tratadas como variável dependente. Como resultado, a pesquisa demonstrou que mudanças de governo e das políticas de segurança estão correlacionadas com os níveis de letalidade policial e de não policiais. Ou seja, Governadores comprometidos com medidas de controle da violência policial tendem a reduzir os níveis de uso da força, mostrando que o Executivo possui algum grau de controle sobre as corporações policiais. Neste sentido, *há uma clara relação entre a plataforma política do executivo e o tipo de padrão de atuação da polícia* (pg. 42)²¹.

Estes resultados apontam para a importância do comando no controle dos níveis de uso da força. A pesquisa de doutorado de Pinc²², por exemplo, verificou que o treinamento policial não foi capaz de promover mudanças no comportamento de PMs que atuavam no nível de rua em São Paulo, e que o determinante para mudanças no comportamento individual do policial da ponta depende de gestão e controle, nesse caso especialmente do comandante de companhia da PM.

Dito de outro modo, a escolha do Comandante Geral e do Secretário de Segurança Pública é, em grande medida, guiada pelos fundamentos que preconizam a ação do governo do Estado, sendo determinante para uma maior eficácia tanto dos mecanismos de controle existentes na redução da letalidade da ação policial²³, como para o sucesso de novas guinadas no modelo de policiamento adotado. Conforme já ressaltado em páginas anteriores deste relatório os meno-

res níveis de letalidade provocada por policiais no estado do Rio de Janeiro coincidem com o período de implementação das Unidades de Polícia Pacificadora, quando o modelo de policiamento era de proximidade e o Estado

Os menores níveis de letalidade provocada por policiais no estado do Rio de Janeiro coincidem com o período de implementação das Unidades de Polícia Pacificadora.

20 OLIVEIRA JR, Emmanuel Nunes. Letalidade da ação policial e teoria interacional/; análise integrada do sistema de segurança paulista. Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo para obtenção do título de doutorado, 2008.

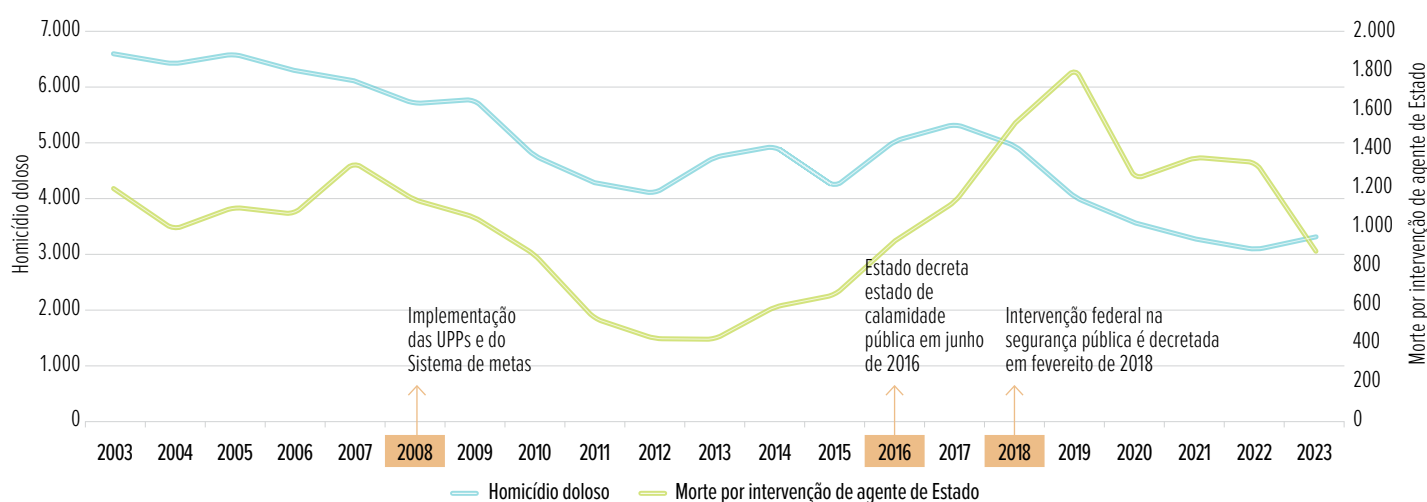
21 NUNES DE OLIVEIRA, Emanuel. Políticas públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições policiais no Estado de São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 28–47, 2012. DOI: 10.31060/rbsp.2012.v6.n1.108. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/108>. Acesso em: 15 out. 2024.

22 PINC, Tânia Maria. *Treinamento policial: um meio de difusão de políticas públicas que incidem na conduta individual do policial de rua*. Tese de doutorado - Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

23 BUENO, Samira. Bandido bom é bandido morto: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista. **Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo, 2014.**

buscava estabelecer outra relação com a comunidade em territórios historicamente dominados por organizações criminosas vinculadas ao narcotráfico. Com o gráfico abaixo é possível traçar uma análise mais esmiuçada do impacto provocado pelas mudanças no modelo de policiamento no Rio de Janeiro. Na representação gráfica, nota-se a queda no número de mortes por intervenção de agentes do Estado e no número de homicídios dolosos com o advento das UPPs e do Sistema de Metas²⁴, a partir de 2008. E em meados de 2013, com a falência deste modelo de policiamento²⁵, é notável o retorno da curva de crescimento destas mortes. E, em outro momento, diante da intervenção federal - que teve como “carro chefe” o policiamento ostensivo em detrimento a outras formas de policiamento -, a morte por intervenção de agente estatal atingiu seu pico.

Gráfico 03 | Morte por intervenção de Agente de Estado e Homicídio Doloso
Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro.

3.1 Perfil das vítimas da letalidade policial no Rio de Janeiro

Além de observar a distribuição das mortes por intervenção policial ao longo de uma série histórica, é essencial realizar uma análise sobre a prevalência desses eventos em diferentes grupos populacionais, considerando marcadores sociais como raça/cor, gênero e idade. Quando tratamos sobre a distribuição das mortes violentas no Brasil estamos abordando, em sua maioria, violências que recaem principalmente sobre as vítimas do sexo masculino, tendo em vista que em 2023, homens representaram 90,2% das vítimas de MVI no âmbito nacional. Representação que aumenta quando centralizamos a discussão sobre as MDIP: 99,3% das vítimas são do sexo masculino²⁶.

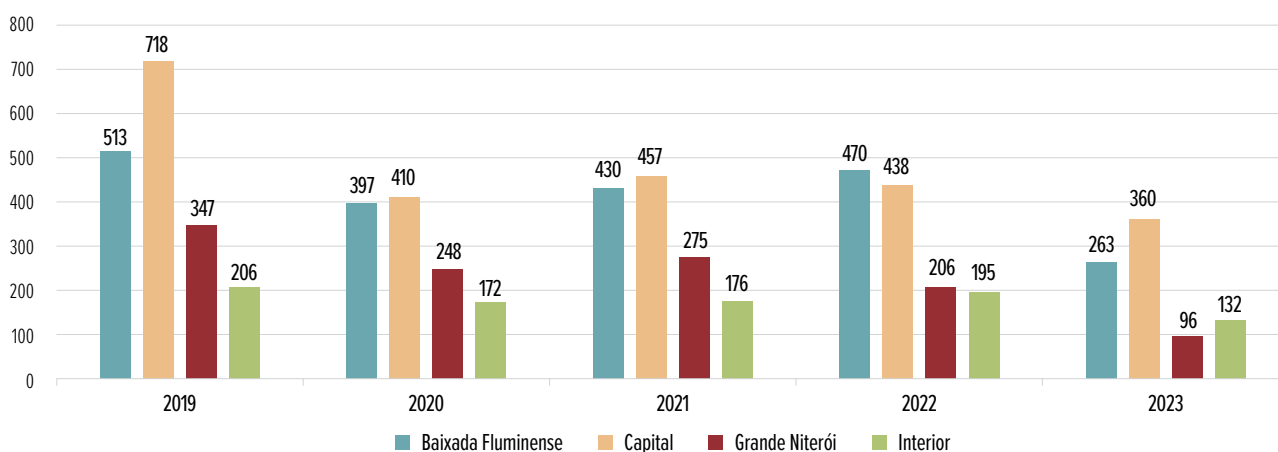
24 De forma breve, é necessário marcar os objetivos das UPPs foi o de ocupar determinados territórios dominados por facções criminosas, estabelecer um policiamento comunitário, que seja próximo ao cidadão, e abrir caminho para serviços públicos do Estado do Rio de Janeiro. E o Sistema de Indicadores e Metas (SIM) foi uma estratégia de monitoramento e avaliação dos resultados, que no campo das políticas de segurança pública implantaram um programa de bônus para as metas alcançadas.

25 Em 2018, o ministro da Segurança Pública, Raul Jungmann, admitiu a falência do projeto e anunciou que quase metade das UPPs seria extinta.

26 FBSP. 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>.

Esse cenário não se altera ao observarmos o contexto estadual do Rio de Janeiro: em 2023, 99,6% das pessoas mortas por intervenção policial eram do sexo masculino, considerando os casos com informações disponíveis. Com relação aos números absolutos, há uma diminuição dessas mortes quando consideramos o período de 2019 a 2023, em especial na capital do estado, como demonstra o gráfico a seguir. Ainda que os casos tenham diminuído cerca de 52% nesse período de seis anos, para as vítimas masculinas, os números continuam em patamares elevados.

Gráfico 04 | Vítimas do sexo masculino de mortes por intervenção de agente do Estado por ano e região (2019-2023)



Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

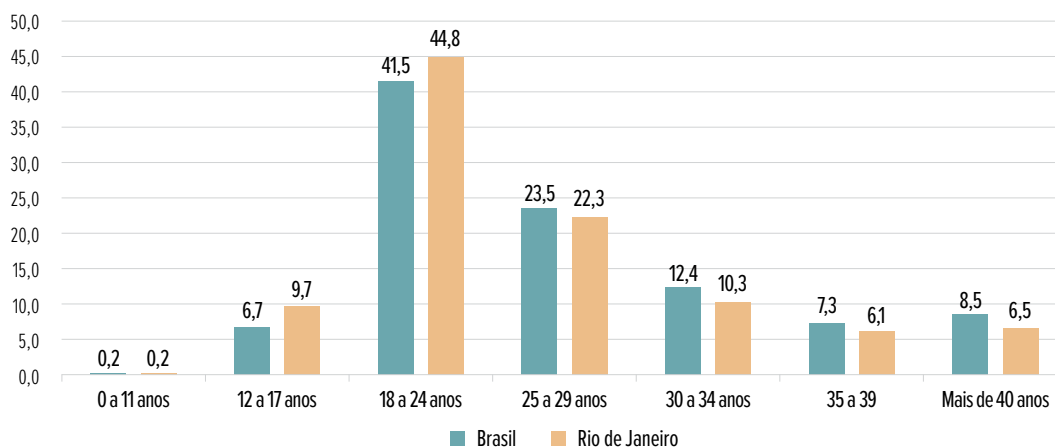
Para além da prevalência de pessoas do sexo masculino nas mortes provocadas por agentes do estado no Rio de Janeiro, há também uma predominância de jovens no perfil dessas vítimas²⁷. Similarmente ao contexto nacional, pessoas na faixa etária entre 18 e 24 anos são as mais vitimizadas, seguida pela faixa etária de 25 a 29 anos. No Rio de Janeiro, 9,7% das vítimas são adolescentes entre 12 e 17 anos, 44,8% são jovens de 18 a 24 anos e 22,3% têm entre 25 e 29 anos. Ou seja, **54,5% das pessoas vitimadas por policiais tinham entre 12 e 24 anos** e mais de 3/4 das vítimas sequer alcançaram a casa dos trinta anos. O gráfico a seguir apresenta a distribuição das mortes decorrentes de intervenção policial por faixa etária comparando o contexto nacional com o estado do Rio de Janeiro, evidenciando que as vítimas de intervenções policiais no Rio de Janeiro são ainda mais jovens do que a média nacional.

Entre 2019 e 2023 a vitimização de pessoas negras foi 6,4 superior à de pessoas brancas, distorção ainda maior do que a verificada nacionalmente, em que pessoas negras são 4 vezes mais vitimadas pela polícia do que brancos.

²⁷ Na seção 6, será descrito em detalhes os problemas com o preenchimento do campo idade nos BOs de mortes por intervenção de agente de Estado no Rio de Janeiro, o que pode se refletir em uma subnotificação das estimativas aqui apresentadas, posto que 40% dos registros não incluem a idade da vítima.

Gráfico
05

Distribuição das mortes decorrentes de intervenções policiais, por faixa etária (em%)
Brasil e Rio de Janeiro (2023)

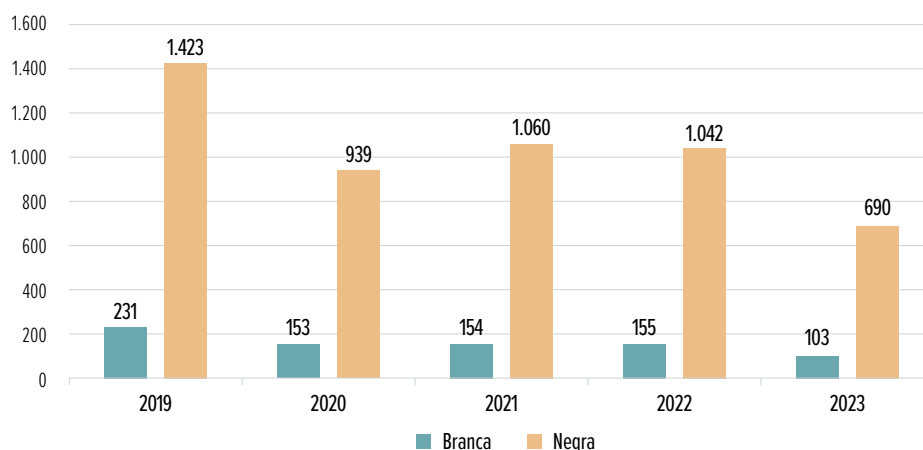


Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Para além dos marcadores de sexo e idade, outra variável central no perfil das vítimas de MDIP é o marcador de raça/cor. Como pôde-se observar, essa violência estatal acomete principalmente homens jovens e, quando analisamos as dinâmicas de raça/cor, verificamos que as principais vítimas no Rio de Janeiro são as pessoas negras (pretas e pardas). **Entre 2019 e 2023, a vitimização de pessoas negras foi mais de 6,4 vezes superior à de pessoas brancas**, distorção ainda maior do que a verificada nacionalmente, em que pessoas negras são 4 vezes mais vitimadas pela polícia do que brancos. O gráfico a seguir ilustra a disparidade de mortes entre os grupos sociais.

Gráfico
06

Vítimas de morte por intervenção de agente do Estado
por raça/cor e por ano – Estado do Rio de Janeiro



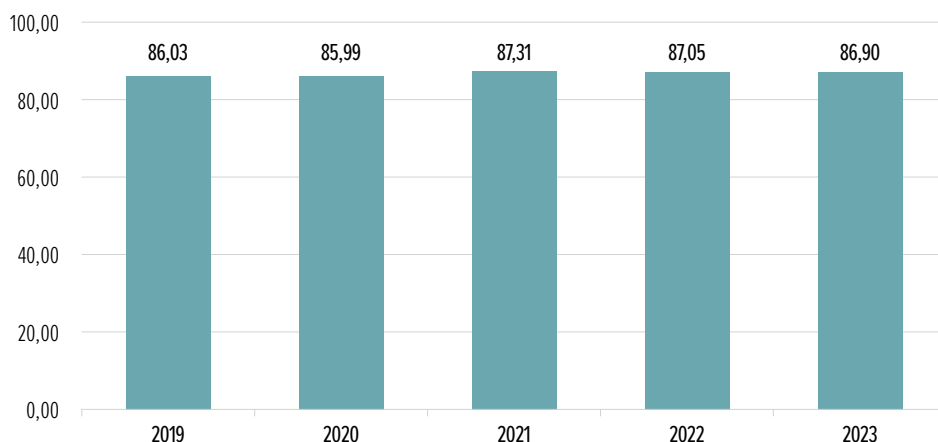
Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

A gravidade dessa situação se intensifica ainda mais quando analisamos a proporção das vítimas negras em relação ao total de vítimas de MDIP: em todo o período de 2019 a 2023, a proporção foi superior a 85%, com destaque para os anos de 2021 (87,31%) e 2022 (87,05%), como expõe o gráfico a seguir. Esse dado é especialmente relevante considerando que a população negra no Rio de Janeiro corresponde a 57,78% da população total. Os dados evidenciam a desproporcionalidade da atuação policial que parece privilegiar ações repressivas e letais contra corpos negros ou em localidades que esse grupo reside.

Gráfico

07

Proporção de vítimas negras em relação ao total de vítimas
Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

A letalidade constitui-se em mais um indicativo de que a violência contra pessoas negras no Brasil caracteriza-se enquanto fenômeno histórico, que se manifesta em diferentes dimensões, como na simbólica, psicológica, moral e física. Violência que se materializa enquanto consequência de um racismo estrutural, e não de uma diferença de condições socioeconômicas entre negros e não negros. Nessa linha, Cerqueira e Coelho²⁸ analisam que, mesmo que toda a diferença na letalidade pudesse ser atribuída apenas a disparidades socioeconômicas entre os grupos sociais, a maior letalidade entre negros seria um efeito indireto do racismo estrutural. Racismo que historicamente discrimina as pessoas negras no mercado de trabalho e no acesso à educação, limita oportunidades e as empurra para estratos sociais menos favorecidos. Nessa dinâmica, a violência letal acaba por constituir-se enquanto dimensão explícita das mecânicas em torno do racismo estrutural, ainda mais quando tratamos sobre a violência cometida por agentes estatais.

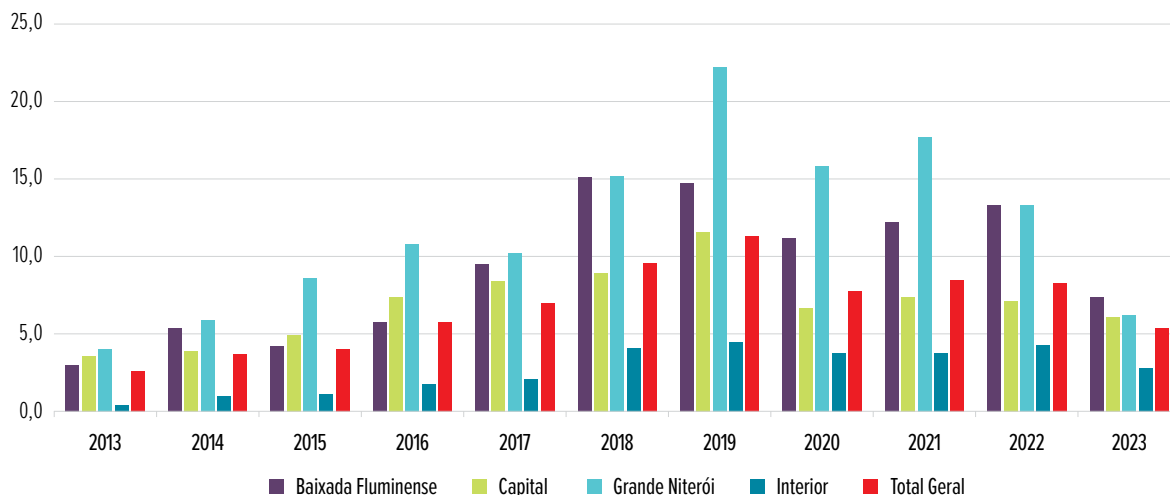
3.2 Um olhar intraurbano para as mortes provocadas por intervenções policiais

Uma análise das mortes por intervenção policial segundo regiões indica que Baixada Fluminense, Capital e Grande Niterói são historicamente as áreas em que as polícias produziram mais mortes. No interior, por sua vez, as taxas se mantêm relativamente baixas durante toda a série histórica. Em 2019, auge da letalidade provocada pelas forças policiais, a taxa de mortalidade por agentes do Estado foi de 11,3 por 100 mil mortes no Rio de Janeiro, mas a distribuição pelo território foi bastante desigual: na Baixada Fluminense a taxa foi de 14,7 mortes por 100 mil, na Grande Niterói chegou a 22,2 mortes por 100 mil habitantes, na capital foi de 11,6 por 100 mil e no interior, de 4,5 por 100 mil. Em 2023, já com alguma redução da letalidade, a Baixada Fluminense permaneceu como a área em que a polícia produziu mais mortes, com taxa de 7,4 por 100 mil. Chama atenção que em 2013, ainda sob o efeito da política do Sistema de Metas, a taxa na região era de 3,0 por 100 mil.

28 CERQUEIRA, Daniel; COELHO, Danilo Santa Cruz. **Democracia racial e homicídios de jovens negros na cidade partida**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

Gráfico 08

Taxa de morte por intervenção de agente do estado por região - Estado do Rio de Janeiro (2013-2023)



Taxa de Morte por Intervenção de Agente do Estado segundo regiões											
Região	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Baixada Fluminense	3,0	5,4	4,2	5,8	9,5	15,1	14,7	11,2	12,2	13,3	7,4
Capital	3,6	3,9	4,9	7,4	8,4	8,9	11,6	6,7	7,4	7,1	6,1
Grande Niterói	4,0	5,9	8,6	10,8	10,2	15,2	22,2	15,8	17,7	13,3	6,2
Interior	0,4	1,0	1,1	1,8	2,1	4,1	4,5	3,8	3,8	4,3	2,8
Total – Estado do RJ	2,6	3,7	4,0	5,8	7,0	9,6	11,3	7,8	8,5	8,3	5,4

Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

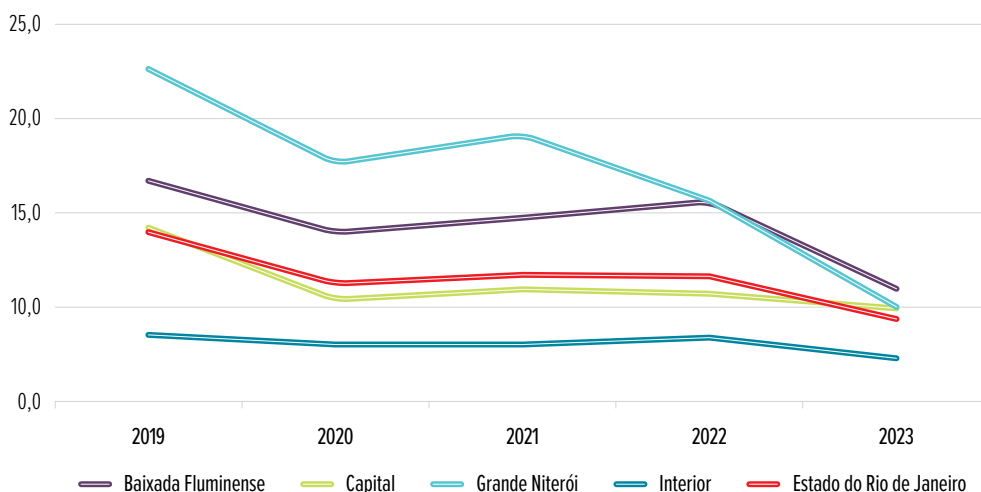
Uma vez que não ocorre de forma homogênea em todo o território, a letalidade policial fluminense precisa ser contextualizada. **Dos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro, 56 registraram uma morte ou menos por ano como resultado de letalidade policial na última década.** Essa concentração espacial é um dos elementos que caracteriza uma dinâmica criminal própria no estado do Rio de Janeiro.

Dos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro, 56 registraram uma morte ou menos por ano como resultado de letalidade policial na última década.

Se por um lado temos áreas com relativa tranquilidade e baixos níveis de uso da força, por outro temos locais onde a letalidade policial acontece com frequência e se circunscreve à dinâmica local, não apenas no que tange à segurança pública. É necessário pensar esses espaços num contexto mais amplo, a partir das políticas públicas multisetoriais que ali se fazem presentes, ou, em outra perspectiva, da ausência do Estado com suas políticas de saúde, educação, geração de emprego, assistência social, etc.

Gráfico
09

Taxa de morte por intervenção de agente do estado por região - Estado do Rio de Janeiro (2019-2023)



Região	2019	2020	2021	2022	2023
Baixada Fluminense	14,7	11,2	12,2	13,3	7,4
Capital	11,6	6,7	7,4	7,1	6,1
Grande Niterói	22,1	15,8	17,7	13,3	6,2
Interior	4,5	3,8	3,8	4,3	2,8
Estado do Rio de Janeiro	11,3	7,8	8,4	8,3	5,4

Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

De modo a possibilitar uma focalização em relação aos níveis de uso da força, realizamos um exercício de análise sobre as 39 áreas integradas de segurança pública (AISP)²⁹ considerando taxas de indicadores de crimes contra a vida, patrimoniais e de produtividade em 2023, conforme tabela abaixo.

Tabela
01

Taxas por 100 mil habitantes por área integrada de segurança (AISP). Indicadores selecionados (2023)

AISP	MIAE	Homicídio doloso	CVLI	Ocorrências de Tráfico	Roubo de veículo	Roubo de Rua	Flagrante	Apreensão de Armas de fogo
2	0,4	3,1	3,5	9,7	93,0	698,4	287,9	14,8
3	6,6	11,8	12,1	26,4	323,3	554,4	193,4	26,9
4	4,1	18,5	19,7	22,6	209,7	762,2	307,6	20,9
5	4,2	20,8	26,7	112,6	92,6	3125,0	1196,8	49,2
6	0,8	4,3	4,8	10,8	148,5	643,4	254,6	18,9
7	4,5	12,2	12,8	28,0	97,8	204,5	150,0	19,3
8	0,2	29,3	30,1	113,8	17,4	101,6	398,5	60,8
9	8,0	24,1	25,7	18,1	377,2	773,1	165,8	29,5
10	0,3	16,1	16,7	163,6	3,2	5,0	352,7	62,7
11	0,3	12,6	12,9	129,1	0,7	6,3	262,5	22,6

Continua

29 O território fluminense é composto por 39 Áreas Integradas de Segurança Pública, que compreendem os limites dos 39 batalhões territoriais de polícia militar. Cada AISP é formada por uma ou mais circunscrição de delegacia. A capital fluminense se subdivide em 17 AISP's e nos demais municípios cada AISP é composta por um ou mais municípios.

AISP	MIAE	Homicídio doloso	CVLI	Ocorrências de Tráfico	Roubo de veículo	Roubo de Rua	Flagrante	Apreensão de Armas de fogo
12	7,2	10,5	10,6	46,3	35,1	208,2	271,1	43,5
14	8,9	16,5	17,0	23,1	185,6	273,3	135,7	33,6
15	11,2	22,0	22,9	24,8	325,9	426,9	155,7	40,2
16	9,2	12,3	13,3	28,7	188,4	266,8	141,4	34,9
17	0,4	7,0	7,5	22,4	40,8	104,0	119,4	14,5
18	12,6	25,6	25,6	22,5	135,5	278,4	160,9	41,5
19	0,0	4,1	4,6	20,8	8,7	690,4	563,6	48,0
20	2,1	21,7	22,2	21,0	161,1	415,5	173,3	30,9
21	9,0	21,7	22,4	39,7	234,9	442,2	166,6	52,7
22	5,6	15,4	16,1	39,2	238,2	367,5	187,8	39,2
23	0,8	3,5	3,5	14,6	13,8	273,8	282,4	13,0
24	9,5	27,5	27,9	30,0	47,9	160,6	208,2	40,3
25	2,7	33,6	34,8	139,6	25,8	81,8	353,9	37,5
26	0,3	9,0	9,0	141,0	2,6	21,9	353,0	16,8
27	1,0	19,1	19,5	1,9	45,5	154,4	106,1	28,9
28	0,4	32,4	32,6	117,6	17,4	25,3	302,4	44,7
29	0,0	21,7	22,2	157,0	2,6	4,8	284,4	52,6
30	0,8	14,2	14,6	113,5	0,8	11,7	343,4	35,9
31	6,7	26,4	27,0	32,8	61,9	549,7	484,8	61,3
32	2,0	24,2	24,8	134,5	24,0	78,9	368,7	36,4
33	24,9	21,4	22,1	144,1	13,1	34,9	287,1	67,7
34	1,6	20,9	21,8	47,2	46,6	121,2	193,5	18,6
35	5,0	24,7	25,9	64,4	66,6	130,2	200,1	41,9
36	0,0	17,6	17,6	154,2	1,5	6,1	318,3	68,7
37	2,5	31,9	31,9	162,9	4,6	22,3	342,4	54,6
38	0,0	15,6	16,8	184,0	5,4	18,0	450,7	50,3
39	7,2	25,8	26,0	26,0	261,1	358,5	121,5	34,5
40	0,5	5,3	6,0	1,4	94,3	164,5	148,2	17,6
41	8,2	21,2	21,9	26,1	439,8	603,6	194,3	39,3

Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Sob esta perspectiva, foram selecionadas todas as AISP com taxa igual ou superior a 3,2 mortes por intervenção policial para cada 100 mil habitantes. O critério foi o de focalizar a ação nos territórios cujas taxas de letalidade policial fossem superiores à média nacional, de 3,1. Nesta simulação, considerando os dados de 2023, foram encontradas 18 AISP cujas taxas excederam a média nacional, concentrando um total de 786 mortes por intervenção de agente de Estado.

Um primeiro ponto sobre essas 18 AISP's é que elas se concentram geograficamente, e possuem continuidade geográfica, formando áreas maiores, conforme o mapa ao lado:

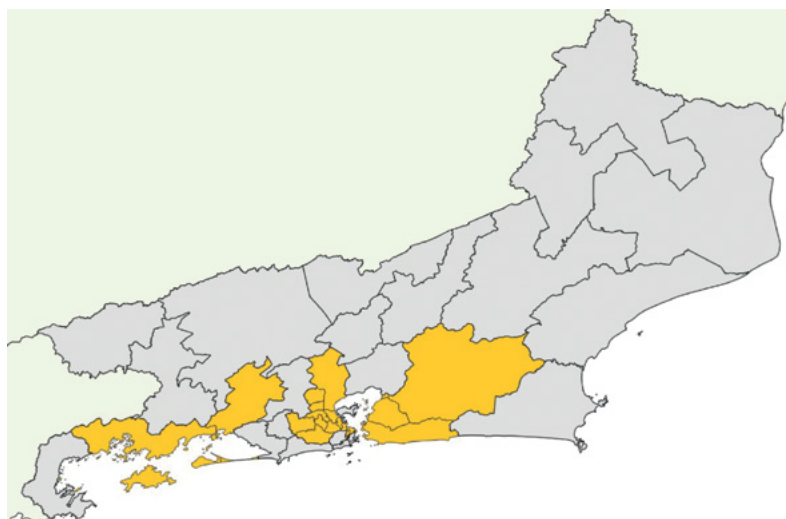


Tabela 02 AISP com taxas de mortes por intervenção de agente de Estado superiores à média nacional em 2023

AISP	N. absoluto de MIAE	Taxa de MIAE
3	39	6,6
4	7	4,1
5	5	4,2
7	49	4,5
9	36	8,0
12	49	7,2
14	64	8,9
15	104	11,2
16	44	9,2
18	82	12,6
21	43	9,0
22	16	5,6
24	50	9,5
31	22	6,7
33	72	24,9
35	21	5,0
39	37	7,2
41	46	8,2
18 AISP	786	8,5

Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

As 18 áreas integradas concentram 53,4% da população fluminense, 90,2% de todas as ocorrências com mortes provocadas em intervenções policiais e 100% dos assassinatos de policiais.

A tabela abaixo apresenta, em números absolutos, os dados das 18 AISP com maiores taxas de letalidade, bem como o total de crimes no estado em cada categoria. **As 18 áreas integradas concentram 53,4% da população fluminense, 90,2% de todas as ocorrências com mortes provocadas em intervenções policiais e 100% dos assassinatos de policiais.** De modo geral, essas áreas respondem por parcelas elevadas de roubos como 80,6% dos roubos de veículo e 70,0% dos roubos de rua, mas concentram um percentual bem baixo de apreensão de drogas (33,9%). No que diz respeito aos demais crimes contra a vida, 54,3% dos registros de Crimes Violentos Letais Intencionais ocorreram nestes territórios. O percentual de prisões em flagrante na região foi de 45,8% apesar da elevada proporção de crimes patrimoniais.

Tabela 03 18 Áreas Integradas de Segurança Pública com taxas de Mortes por Intervenção de Agente de Estado superiores à média nacional e indicadores selecionados
Números absolutos, 2023

AISP	MIAE	Homicídio Doloso	CVLI	Ocorrências de Tráfico	Roubo de veículo	Roubo de Rua	Flagrante	Armas de fogo	Policiais assassinados
3	39	70	72	157	1.921	3.294	1.149	160	0
4	7	32	34	39	362	1.316	531	36	1
5	5	25	32	135	111	3.747	1.435	59	0
7	49	133	140	306	1.067	2.231	1.637	211	0
9	36	108	115	81	1.690	3.464	743	132	1
12	49	71	72	314	238	1.411	1.837	295	0
14	64	119	122	166	1.335	1.966	976	242	2
15	104	204	212	230	3.018	3.953	1.442	372	4
16	44	59	64	138	906	1.283	680	168	1

Continua

AISP	MIAE	Homicídio Doloso	CVLI	Ocorrências de Tráfico	Roubo de veículo	Roubo de Rua	Flagrante	Armas de fogo	Policiais assassinados
18	82	167	167	147	884	1.816	1.050	271	0
21	43	104	107	190	1.124	2.116	797	252	0
22	16	44	46	112	680	1.049	536	112	0
24	50	144	146	157	251	841	1.090	211	0
31	22	86	88	107	202	1.794	1.582	200	0
33	72	62	64	417	38	101	831	196	2
35	21	103	108	269	278	544	836	175	0
39	37	133	134	134	1.345	1.847	626	178	0
41	46	119	123	147	2.474	3.395	1.093	221	0
Soma das 18 AISP	786	1.783	1.846	3.246	17.924	36.168	18.871	3.491	11
Total do Estado	871	3.293	3.399	9.582	22.248	51.573	41.214	6.281	11
% em relação ao total do Estado	90,2	54,1	54,3	33,9	80,6	70,1	45,8	55,6	100,0

Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

4. Indicadores Criminais do Estado do Rio de Janeiro

Não obstante a análise da ADPF 635 sobre a letalidade policial no estado do Rio de Janeiro, entendemos ser pertinente avançar o olhar sobre outras ocorrências. O intuito dessa análise não é identificar relações de causalidade entre a ADPF 635 e outros tipos de crimes, uma vez que, tal como visto acima, o objetivo de tal instrumento jurídico foi o de nortear a elaboração e implementação de uma política de segurança pública, no Estado do Rio de Janeiro, que esteja de acordo com os preceitos fundamentais da Constituição Federal, e não o de buscar redução nos índices criminais. Os gráficos subsequentes apresentam uma análise temporal de alguns tipos de crime no estado do Rio de Janeiro no período compreendido entre 2003 e 2023, desagregados por região.

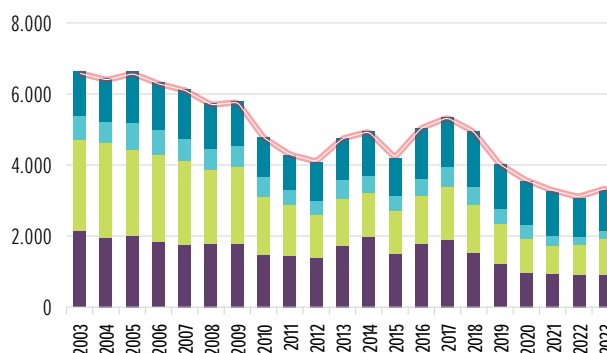
Painel 01 | Análise temporal de crimes selecionados
Estado do Rio de Janeiro (2003-2023)

Tivemos um aumento de crimes no Rio de Janeiro após a ADPF 635?

NÃO. Todos os principais indicadores apresentaram redução

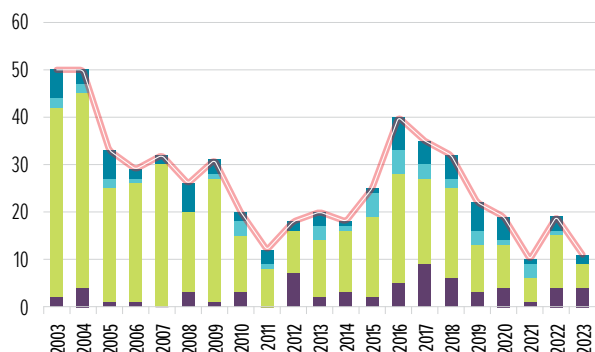
- Baixada Fluminense
- Capital
- Grande Niterói
- Interior
- Total Geral

Homicídio Doloso no estado do Rio de Janeiro segundo região

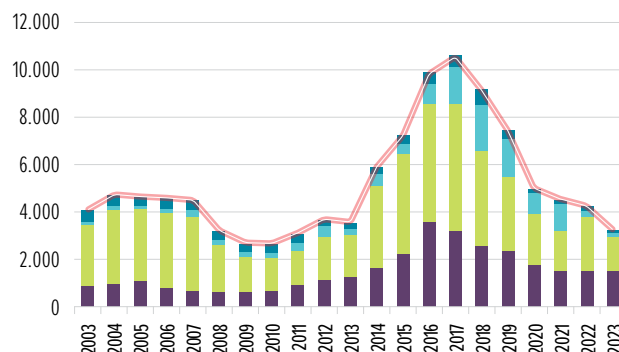


Continua

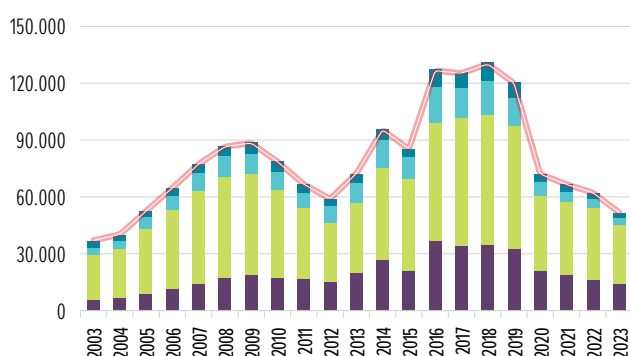
Policiais mortos em serviço no estado do Rio de Janeiro segundo Região



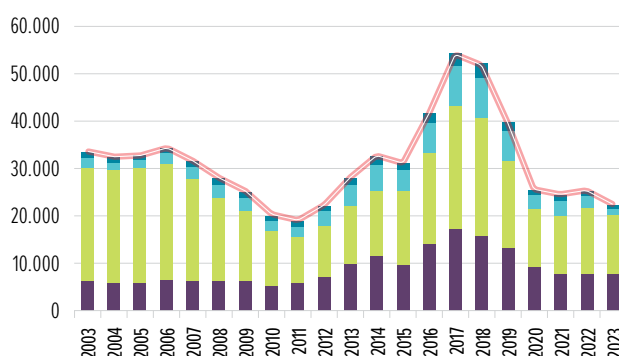
Roubos de Carga no estado do Rio de Janeiro segundo Região



Roubos de Rua no estado do Rio de Janeiro segundo Região



Roubo de Veículo no estado do Rio de Janeiro segundo Região



Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

A análise dos gráficos acima indica que os homicídios dolosos vêm caindo continuamente no Estado do Rio de Janeiro desde 2017. Naquele ano foram 5.346 vítimas, passando para 4.950 em 2018 e 4.004 em 2019, tendência que permaneceu pela série histórica, com leve inflexão em 2023. Em relação ao segundo gráfico, que apresenta os números de policiais assassinados em serviço, os dois momentos de auge se deram em 2003 e 2004, com 50 policiais mortos em cada ano, e em 2016, quando 40 policiais foram assassinados. Desde então, o Estado tem mantido uma tendência de queda, que chegou a 42% entre 2022 e 2023, quando o número de policiais assassinados passou de 19 para 11.

O terceiro gráfico apresenta números das últimas duas décadas de roubos de carga no Rio de Janeiro. Verifica-se que esta modalidade criminal cresce quase que continuamente desde 2010 até 2017, quando atinge o recorde de 10.599 ocorrências. A partir de então, no entanto, os números vêm caindo ano a ano: foram 9.182 roubos de carga em 2018, 7.456 em 2019, 4.985 em 2020, 4.523 em 2021, 4.229 em 2022 e 3.224 em 2023. Isto significa dizer que 2023 teve o menor número de roubos de carga em 12 anos.

O quarto gráfico apresenta os roubos de rua entre 2003 e 2023. Assim como verificado em outros indicadores, o crescimento acentuado destes crimes acontece a partir de 2016, ano em que foram registrados mais de 127 mil roubos de rua, chegando a ultrapassar as 130 mil ocorrências em 2018. A partir de 2019, no entanto, os números passam a cair progressivamente, passando de 120.471 roubos de rua naquele ano para 51.573 em 2023. Comparando os dados de 2023 com os de 2019 a queda é de 57%.

Por fim, o gráfico cinco apresenta os dados de roubos de veículos por ano, também no período compreendido entre 2003 e 2023. No primeiro ano da série histórica o número de roubos de veículos superava os 33 mil registros, mas chegou a mais de 54 mil casos em 2017. Desde 2018, no entanto, os números vêm caindo progressivamente, passando de 52.097 roubos de veículo em 2018 para 22.248 registros em 2023.

A tabela abaixo apresenta alguns dos indicadores de criminalidade já expostos nos gráficos acima, mas inclui as mortes por intervenção policial, outras modalidades de crimes patrimoniais e alguns indicadores de produtividade das polícias. O período escolhido para apresentação da tabela é de 2019 a 2023. Optou-se por iniciar os dados em 2019 pois aquele ano representou o ápice das mortes por intervenção de agentes de Estado no Rio de Janeiro, além de ter sido quando foi protocolada a petição inicial da ADPF 635. Entre os anos de 2020 e 2021 o Brasil foi profundamente afetado pela pandemia de covid-19, que exigiu medidas de isolamento social e culminou também no agravamento da crise econômica iniciada ainda em 2014. Neste sentido, o ano de 2023 é o mais confiável para tecer comparações, dado que não sofre mais com as possíveis influências das dinâmicas da pandemia nos indicadores de criminalidade, bem como é o ano mais recente com dados para o período de 12 meses.

Tabela | Indicadores de criminalidade e de produtividade selecionados
04 | Estado do Rio de Janeiro (2019-2023)

Tipo	Ocorrência	2019	2020	2021	2022	2023	Varição 2019/2023
Ocorrências com resultado morte	Letalidade violenta (MVI)	5.980	4.907	4.762	4.485	4.270	-28,6
	CVLI (Homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte)	4.166	3.662	3.406	3.155	3.399	-18,4
	Morte por intervenção de agente do Estado	1.814	1.245	1.356	1.330	871	-52,0
	Policiais civis e militares mortos em serviço	22	19	10	19	11	-50,0
Crimes patrimoniais	Roubos de veículos	39.749	25.425	24.332	25.198	22.248	-44,0
	Roubo de rua	120.471	71.954	66.495	62.092	51.573	-57,2
	Roubo a transeunte	78.329	46.291	41.816	39.068	30.596	-60,9
	Roubo a coletivo	15.354	9.226	9.888	6.831	5.481	-64,3
	Roubo de celular	26.788	16.437	14.791	16.193	15.496	-42,2
	Roubo de carga	7.456	4.985	4.523	4.229	3.224	-56,8
Indicadores de produtividade policial	Apreensão de droga	22.749	20.790	21.682	20.641	22.522	-1,0
	Prisões em flagrante	35.219	31.162	33.619	34.231	36.952	4,9

Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

No período analisado verificamos queda de todos os indicadores com resultado morte, destacando-se a queda de 52% nas mortes por intervenções de agente de Estado e de 50% do número de policiais assassinados. Todos os crimes patrimoniais que compõem o sistema integrado de metas do Estado também apresentam queda e o indicador de prisões em flagrante, tido como exemplo da produtividade policial, teve crescimento de 4,9%. O único indicador que variou negativamente foi o de apreensão de drogas, mas a redução foi de apenas 1%, o que se traduziu, na prática, em 227 ocorrências a menos em um universo de mais de 22 mil apreensões registradas anualmente.

Não queremos aqui imputar uma relação de causalidade entre a ADPF 635 e a redução de crimes, uma vez que esse não foi o objetivo da Ação. Por outro lado, considerando a redução em todos os crimes analisados após junho de 2020, temos um forte indicativo de que as medidas também não resultaram num aumento da criminalidade.

5. Indicadores de uso da força

Como definir o quanto de força é necessário a um policial para lidar com uma situação de risco? E como mensurar se a força letal empregada por um agente da lei está dentro dos parâmetros de proporcionalidade, necessidade e razoabilidade? Este é um desafio posto inclusive em nações democráticas e, não raro, tem sido utilizada como justificativa para o enfrentamento violento ao crime, com políticos justificando tiroteios e chacinas como uma necessidade e parte indissociável da função policial de combater o crime e aplicar a lei. Às polícias cabe o mandato de fazer o uso da força letal se necessário, mas quando essa prática se torna abusiva?

Diante destas perguntas, pesquisadores norte-americanos têm se dedicado, ao menos desde o final dos anos 1970, a desenvolver parâmetros que pudessem reduzir o número de tiroteios envolvendo as forças policiais³⁰. Ao longo dos anos, pesquisadores de outras nações passaram a reproduzir e aperfeiçoar estes modelos para inferir o uso da força pelas agências policiais. Apresentaremos abaixo alguns dos parâmetros usualmente utilizados que nos permitem avaliar, sob diferentes aspectos, o uso da força policial no contexto fluminense.

5.1 Proporção de civis mortos pelas polícias em relação ao total de homicídios dolosos/mortes violentas intencionais

Um modo de aferir os níveis de uso da força é a proporção de mortos pelas polícias em relação ao total de homicídios de um território, considerado um indicador de proporcionalidade de uso da força³¹. De acordo com este critério, um território pode aparentemente ter muitos casos de letalidade policial, mas este número ser

30 Dentre os quais citamos Paul Chevigny (1991), Mayer (1983) e Sherman e Langworthy (1979).

31 COSTA, A. T. M. Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. São Paulo: Editora FGV, 2004.

pouco representativo do total de assassinatos ou, ao contrário, o número de mortes provocadas pelas polícias pode parecer baixo, mas diante de um baixo número de homicídios, pode indicar excesso por parte dos agentes estatais. Cano defende que, quando essa proporção ultrapassa 10%³², há indícios de uso abusivo da força³³.

A tabela abaixo traz a análise da proporção de mortes por intervenção de policiais em relação ao total das mortes violentas no Estado do Rio de Janeiro desde 2003. Neste caso, ampliamos o conceito de homicídio para o que o FBSP tem chamado de Mortes Violentas Intencionais (MVI) e que no Rio de Janeiro é chamado de letalidade violenta, indicador que considera, além das mortes por intervenções policiais, também os casos de latrocínio, homicídio, feminicídio e lesão corporal seguida de morte. No primeiro ano da série histórica, as mortes provocadas pelas polícias representavam 14,8% de toda a letalidade violenta no Estado e, ao longo dos 22 anos analisados, apenas nos anos de 2012 e 2013 o parâmetro de uso da força letal ficou dentro do aceitável segundo métricas internacionais. A partir de 2014 essa proporção passa a crescer e em 2019 ultrapassa 30,3%, ou seja, a cada 10 pessoas vítimas de morte violenta intencional no Estado, 3 morreram em decorrência da ação do Estado.

No contexto nacional, as polícias respondem por 13,8% do total de mortes violentas intencionais. A edição mais recente do Monitor do Uso da Força Letal na América Latina e Caribe mostrou que os países da região que ostentam números piores que os do Brasil foram El Salvador, em que 15% de todos os homicídios foram de autoria de policiais no ano de 2022, e Trinidad e Tobago, no qual o percentual de mortes provocadas pelas polícias em relação ao total de homicídios chegou a 17,2% em 2020³⁴.

Tabela 05 | Proporção de mortos por intervenções policiais em relação à letalidade violenta do Estado do Rio de Janeiro 2003-2023

Ano	Letalidade violenta	MIAE	% de homicídios cometidos por agentes estatais
2003	8.054	1.195	14,8
2004	7.645	983	12,9
2005	7.987	1.098	13,7
2006	7.649	1.063	13,9
2007	7.699	1.330	17,3
2008	7.134	1.137	15,9
2009	7.106	1.048	14,7
2010	5.828	855	14,7
2011	4.960	523	10,5
2012	4.666	419	9,0
2013	5.348	416	7,8
2014	5.719	584	10,2
2015	5.010	645	12,9
2016	6.262	925	14,8
2017	6.749	1.127	16,7
2018	6.714	1.534	22,8
2019	5.980	1.814	30,3
2020	4.907	1.245	25,4
2021	4.762	1.356	28,5
2022	4.485	1.330	29,7
2023	4.270	871	20,4
2024 ⁽¹⁾	2.203	437	19,8

Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

(1) Dados parciais até julho de 2024.

32 O autor chega a esses 10% observando que em locais onde não havia indícios de uso excessivo da força por parte da polícia, essa proporção raramente ultrapassava 10%. Ou seja, em lugares onde as operações policiais eram conduzidas de forma mais controlada e respeitosa aos direitos humanos, a participação da polícia no total de homicídios se mantinha abaixo desse limite.

33 CANO, I. Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ISER, 1997

34 Monitor of Use of Lethal Force in Latin America and the Caribbean: 2024, Project Coordinators: Ignacio Cano, Carlos Silva Forné, Catalina Pérez Correa. Disponível em: https://monitorfuerzaletal.com/docs/MFL2024_Regional_Report.pdf

5.2 Relação entre civis mortos em intervenções policiais e policiais mortos

A relação entre policiais mortos e civis mortos pela polícia é outro indicador que sugere a proporcionalidade nos supostos conflitos. Se as mortes de civis decorrem de confrontos com as forças policiais, é esperado que existam vítimas de ambos os lados. No entanto, se a proporção de civis mortos é muito superior à de policiais mortos, então é possível assumir que há uso excessivo da força pelos agentes de segurança. Paul Chevigny, ao estudar a relação entre policiais e civis mortos em Nova Iorque e Chicago, concluiu que “quando são mortos dez ou quinze vezes mais civis do que policiais, então isto sugere que a força mortal da polícia pode estar em uso para propósitos outros que o da proteção da vida em emergências”³⁵. Já o FBI trabalha com uma média de 12 civis mortos para cada policial assassinado³⁶.

Em 2013, quando a letalidade policial no Rio de Janeiro chegou aos menores níveis, a proporção era de 20,8 civis mortos para cada policial assassinado. Em 2021, a proporção chegou a 135,6 civis mortos para cada policial assassinado e, no último ano, a 43 civis mortos para cada policial assassinado. Ou seja, em toda a série histórica, a razão entre policiais mortos e vítimas de intervenções policiais ultrapassou os parâmetros internacionalmente reconhecidos.

Tabela 06 | Relação entre civis mortos por intervenção de agente do estado e policiais vítimas de homicídios em serviços 2003-2024

Ano	Morte por intervenção de agente de Estado (MIAE)	Policiais vítimas de homicídio em serviço	Relação morte por intervenção de agente de Estado / Policial vítima de homicídio
2003	1.195	50	23,9:1
2004	983	50	19,7:1
2005	1.098	33	33,3:1
2006	1.063	29	36,7:1
2007	1.330	32	41,6:1
2008	1.137	26	43,7:1
2009	1.048	31	33,8:1
2010	855	20	42,8:1
2011	523	12	43,6:1
2012	419	18	23,3:1
2013	416	20	20,8:1
2014	584	18	32,4:1
2015	645	25	25,8:1
2016	925	40	23,1:1
2017	1.127	35	32,2:1
2018	1.534	32	47,9:1
2019	1.814	22	82,5:1
2020	1.245	19	65,5:1
2021	1.356	10	135,6:1
2022	1.330	19	70,0:1
2023	871	11	79,2:1
2024 ⁽¹⁾	437	10	43,7:1

Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

(1) Dados parciais até julho de 2024.

35 CHEVIGNY, P. Police deadly force as social control: Jamaica, Brazil and Argentina. *Série Dossiê NEV*, n.2, 1991, p. 10, NEV/USP apud. CANO, I. Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

36 Loche, A. (2010). A LETALIDADE DA AÇÃO POLICIAL: PARÂMETROS PARA ANÁLISE. *Revista TOMO*, (17), 39–56. <https://doi.org/10.21669/tomo.v0i17.507>

5.3 Razão entre civis feridos e civis mortos pela polícia

O terceiro critério pressupõe que, em condições de normalidade democrática, haveria um número maior de pessoas feridas do que mortas em ações policiais. Esse é um critério bastante difícil de ser avaliado no contexto nacional, seja pela falta de estatísticas, seja pelas características particulares destes episódios, que recorrentemente não são registrados pelas autoridades policiais. Cano³⁷ e Chevigny³⁸ defendem que esse é o parâmetro mais adequado para mensurar o uso da força pela polícia, pois cada tiroteio pode gerar uma vítima em potencial. Sob esta perspectiva, o índice de letalidade de sociedades em que as forças policiais atuam dentro dos parâmetros legais não deveria ser superior a 1, ou seja, não deveria haver mais mortos do que feridos pela ação policial.

No Rio de Janeiro não existem indicadores de pessoas feridas por policiais para que este indicador seja possível de ser calculado. No entanto, talvez o elemento fundamental para aferir essa métrica diga respeito à decisão de usar ou não a arma de fogo para controlar determinada situação. Isso porque ao decidir pelo uso da arma de fogo, o policial está optando necessariamente por produzir o resultado letal. Se considerarmos, por exemplo, as premissas contidas no método Giraldi de tiro defensivo³⁹, na escala de uso progressivo da força, a arma de fogo é a última opção, devendo ter por objetivo evitar a morte de um terceiro ou de si próprio. E nos casos em que ela é necessária, devem ser feitos dois disparos na região do abdômen do opositor. Isso significa que não existe, segundo o protocolo mais utilizado de ação policial, a ideia de atirar em regiões como o braço ou a perna apenas para ferir o opositor, porque a decisão de usar a arma de fogo necessariamente vai desencadear o resultado morte⁴⁰.

5.4 Taxa de civis mortos em relação ao número de prisões e apreensões em flagrante

Este critério, proposto por Bueno⁴¹ em sua tese de doutorado, parte da premissa de que no Brasil a maior parte das prisões ou apreensões de adolescentes decorre de flagrantes, o que tem relação com a arquitetura do policiamento brasileiro em que a PM faz policiamento ostensivo e a PC é polícia judiciária. Considerando que os flagrantes são indicadores de produtividade para as forças policiais, que a maioria das ações com resultado morte decorre de intervenções de policiais militares e envolve a interação direta entre os policiais e os suspeitos, estes são os momentos em que o confronto se mostra mais provável.

37 CANO, I. Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

38 CHEVIGNY, P. Police deadly force as social control: Jamaica, Brazil and Argentina. *Série Dossiê NEV*, n.2, 1991, p. 10, NEV/USP

39 Criado pelo Coronel Nilson Giraldi da PMESP, em 1999, consiste em um conjunto de orientações práticas que procuram condicionar o policial, diante de uma situação altamente estressante, a dar respostas racionais à situação de conflitos. Para tanto, introduz parâmetros para controlar o uso excessivo da força e da arma de fogo. O método é reconhecido como boa prática pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, tendo sido adotado por diversas polícias estaduais e guardas municipais por todo o Brasil e na América Central (PINC, 2011).

40 “Se for para matar está errado. Se for para não matar também está errado. O policial treina e dispara para fazer cessar ação de morte do agressor contra a sua vítima; uma vez cessada essa agressão o policial suspende, imediatamente, os disparos. A morte poderá até ocorrer, mas essa não é a finalidade. Acertar braços e pernas? Demagogia! Utopia! Próprio de quem não tem a mínima ideia do que seja um confronto armado. Durante um confronto armado não há como escolher pontos de acerto no agressor; dispara-se na direção da sua silhueta” (GIRALDI, 2013, p. 26).

41 BUENO, Samira. Trabalho sujo ou missão de vida? Persistência, reprodução e legitimidade da letalidade na ação da PMESP. Tese de doutorado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, 2018.

A tabela abaixo apresenta a taxa de mortes por intervenções policiais para cada 1.000 prisões/apreensões de adolescentes em flagrante no Rio de Janeiro. Os dados indicam que, em 2013, a polícia matava 8,9 pessoas a cada mil flagrantes. Em 2019 este índice chegou a 43,9 mortos para cada mil flagrantes e em 2023 cai para 21,1 mortes para cada mil flagrantes. Alguns contextos se mostram bastante preocupantes: na Baixada Fluminense a polícia matou, em 2022, 81,4 pessoas a cada mil prisões em flagrante.

Tabela 07 Taxa de mortes por intervenção de agente do estado em relação a mil prisões e/apreensões em flagrante por região
Estado do Rio de Janeiro (2013-2023)

Região	Taxa de MDIP por 1000 flagrantes										
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Baixada Fluminense	10,8	22,5	18,1	23,4	43,2	74,3	75,5	73,5	76,1	81,4	40,1
Capital	12,5	14,4	17,4	28,0	37,2	43,5	52,7	33,3	34,8	31,2	25,2
Grande Niterói	12,1	19,1	26,2	35,5	39,8	61,8	91,7	97,6	88,8	68,3	28,2
Interior	1,5	3,0	3,2	5,2	6,5	11,8	12,5	11,6	11,4	13,0	8,2
Total	8,9	12,7	13,9	20,2	27,6	38,3	43,9	34,8	35,9	34,5	21,1

Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

É importante destacar que estes parâmetros, quando considerados isoladamente, não são suficientes para determinar o grau de letalidade de uma polícia, mas quando analisados em conjunto podem oferecer elementos para compreender se o número de mortes provocado em intervenções policiais obedece aos padrões de razoabilidade e necessidade⁴². Em suma, estes indicadores servem de baliza para aferir os níveis de uso da força de uma organização policial, mas não devem ser tomados como indicador absoluto, dado que dependem de um contexto mais amplo.

42 Loche, A. (2010). A LETALIDADE DA AÇÃO POLICIAL: PARÂMETROS PARA ANÁLISE. *Revista TOMO*, (17), 39–56. <https://doi.org/10.21669/tomo.v0i17.507>

6. Problemas na produção de dados sobre letalidade policial no Rio de Janeiro e a fragilidade do Plano Estadual de Redução da Letalidade Policial

Quando analisamos os dados de letalidade policial no estado do Rio de Janeiro recorremos aos números publicados mensalmente pelo Instituto de Segurança Pública (ISP), uma autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Segurança (SESEG) que tem como uma de suas atribuições a consolidação e divulgação dos dados criminais, cuja origem são os Registros de Ocorrência registrados pela Polícia Civil. Para melhor ilustrar os limites dos dados publicados, dividiremos esta análise em seções.

6.1 Nomenclatura utilizada

Um primeiro ponto de atenção é justamente a nomenclatura adotada pelo ISP, uma vez que “Morte por Intervenção de Agente do Estado” pode se referir a servidores de outras instituições, que não as polícias ou outras forças de segurança. Para sanar essa questão, a maior parte das Unidades da Federação já adotou o termo “Morte Decorrente de Intervenção Policial” em função da Resolução nº 08, de 21 de dezembro de 2012, do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, que recomendou a abolição das nomenclaturas

“auto de resistência” e “resistência seguida de morte” dos boletins de ocorrência⁴³. O próprio Sistema Nacional de Estatística em Segurança Pública (SINESP) gerenciado pelo Ministério da Justiça adota a nomenclatura “morte por intervenção policial” para os casos em que “a ação tenha sido praticada sob quaisquer das hipóteses de exclusão de ilicitude”⁴⁴.

Do ponto de vista internacional, desde 2015 a Classificação Internacional de Crimes para Fins Estatísticas do Escritório das Nações Unidas para Crimes e Drogas (Unodc)⁴⁵ recomenda que os registros em que se verifica que o policial fez uso da força letal de forma legítima – ou seja, os casos em que no Brasil se supõem o excluente de ilicitude –, devem assumir a nomenclatura “*death due to legal interventions*”⁴⁶ ou seja, morte em decorrência de intervenções legais.

A classificação internacional de crimes para fins estatísticos também recomenda nomenclatura específica para os casos em que a polícia fez uso da força letal, mas nos quais foram verificados excessos e uso abusivo da força. Nestes contextos, a recomendação é que se adote a nomenclatura “*killings caused by excessive use of force by law enforcement/state officials*”⁴⁷, ou seja, mortes causadas pelo uso excessivo da força por agentes da lei/funcionários do Estado, o que se enquadra na categoria homicídio doloso.

6.2 Corporação responsável pela morte e informações relativas ao contexto da ocorrência (serviço ou fora de serviço)

Em relação aos contextos destas mortes e as corporações envolvidas, os dados produzidos pelo Estado do Rio de Janeiro são muito precários quando comparados à média nacional, o que impossibilita análises mais precisas sobre onde a letalidade é maior e quais batalhões e/ou unidades merecem medidas específicas voltadas à supervisão e controle. Um exemplo da qualidade aquém dos indicadores é a inexistência de informação sobre a corporação envolvida na morte. Ou seja, o Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro não indica se a morte foi provocada pela ação de um Policial Civil ou Policial Militar, informação básica e que a maioria dos estados informa (apenas quatro UF não informam a corporação responsável - Bahia, Sergipe, Goiás e Rio de Janeiro -, justamente as polícias mais letais do país), ou ainda se eram profissionais da ativa ou da reserva.

43 A resolução atendia ainda o Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que recomendava “o fim do emprego nos registros policiais, boletins de ocorrência policial e inquéritos policiais de expressões genéricas como “autos de resistência”, “resistência seguida de morte” e assemelhadas”, bem como o Relatório 141/11, de 31 de outubro de 2011, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos/OEA para o Estado Brasileiro, recomendando a eliminação imediata dos registros de mortes pela polícia por meio de autos de resistência.

44 Metodologia disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/dados-nacionais-1/base-de-dados-e-notas-metodologicas-dos-gestores-estaduais-sinesp-vde-2022-e-2023>

45 INTERNATIONAL CLASSIFICATION OF CRIME FOR STATISTICAL PURPOSES (ICCS), March 2015. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS_English_2016_web.pdf

46 “Morte devido a intervenções legais refere-se à morte infligida a uma pessoa pela polícia ou por outros agentes da lei, incluindo militares em serviço, durante a prisão ou tentativa de prisão de infratores da lei, supressão de distúrbios, manutenção da ordem e outras ações legais quando o uso da força pela aplicação da lei é necessário para proteger a vida” (UNODC, 2015, p. 33). Tradução própria.

47 “Morte como resultado do uso da força por agentes da lei ou outros funcionários do Estado que excederam os limites, estabelecidos por normas nacionais e internacionais, do que é estritamente necessário e exigido para o cumprimento de seu dever” (UNODC, 2015, p. 33). Tradução própria.

No mesmo sentido, o ISP não informa se essas ocorrências se deram durante o turno de serviço ou na folga. Cabe destacar que vários estados contabilizam mortes por intervenções policiais no horário de folga considerando a provável excludente de ilicitude, o que também dificulta análises mais precisas sobre como reduzi-las. Os policiais estão matando como exercício de eventuais trabalhos extras no campo da segurança particular para pequenos comércios e/ou empresas de segurança? Ou a letalidade policial tem relação com o tipo de policiamento realizado nas ruas no exercício de suas atividades ordinárias? Diferentes situações exigem diferentes abordagens. Também inexistem informações sobre homicídios dolosos, culposos e feminicídios praticados por policiais, dados que são amplamente produzidos pelas Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social. Se os casos de mortes por intervenção de agente de Estado (MIAE) são as que supõem a excludente de ilicitude, quantos são os homicídios dolosos e culposos praticados por policiais da ativa e da reserva? Inexistem ainda informações relacionadas a lesões corporais dolosas e culposas envolvendo a ação de policiais. A título de exemplo, na seção 7.1 apresentaremos o modelo de publicação de estatísticas de ocorrências envolvendo policiais do Estado de São Paulo que, desde o ano 2000, conta com amplo detalhamento e é divulgado mensalmente.

6.3 Ausência de informações básicas sobre as vítimas nos registros de Mortes por Intervenções de Agentes de Estado

O quadro abaixo compara variáveis relacionados à vítima e ao local do fato das estatísticas de Morte por Intervenção de Agente do Estado no Rio de Janeiro com os demais dados de letalidade violenta no Estado, tais como homicídios dolosos, lesões corporais seguidas de morte e latrocínios, tendo como referência o ano de 2023. Verifica-se que campos como sexo ou raça/cor da vítima contam com a mesma proporção de não preenchimento, ou seja, entre 2% e 3% dos registros de ambas as categorias não indicam o sexo da vítima e entre 8% e 9% não identificam a raça/cor. Quando verificamos a variável idade, no entanto, a qualidade da informação nos casos de autoria de policiais é muito mais precária. Enquanto os demais dados de letalidade violenta não contam com a informação da idade da vítima em 18% dos registros, nos casos de morte por intervenção policial é mais do que o dobro, sendo que 40% dos registros não informam a idade da vítima.

O tipo do local do fato é outra variável mal preenchida nos registros de autoria de policiais quando comparados aos demais homicídios. Enquanto nos casos de letalidade violenta apenas 2% dos registros não identifica o local em que ocorreu o homicídio, nas mortes por intervenções policiais essa informação não consta em 7% dos registros.

Quadro 01

Comparativo sobre ausência de preenchimento de variáveis em ocorrências produzidas pelo ISP Estado do Rio de Janeiro (2023)

Dado analisado	Morte por Intervenção de Agente do Estado (MIAE) Rio de Janeiro	Letalidade violenta (exceto MIAE) Rio de Janeiro
Sexo da vítima	2%	3%
Idade da vítima	40%	18%
Raça/cor da vítima	9%	8%
Data do fato	0%	0%
Hora do fato	0,3%	0,1%
Tipo de local do fato	7%	2%

Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

6.4 Local do fato e a inexistência de informações sobre mortes em operações policiais

Outro ponto crítico em relação aos dados disponibilizados pelo Estado diz respeito ao contexto em que se deram as mortes, se em operações ou não. No relatório técnico “Morte por Intervenção de Agente do Estado no Rio de Janeiro”, produzido pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro visando atender à demanda da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro no SEI-140019/000076/2023, o Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro afirma, sobre as operações policiais:

“O Instituto de Segurança Pública não recebe tais informações, portanto para o estudo desta relação foram utilizadas as contagens de operações policiais reportadas pelas Secretarias de Polícias do Estado do Rio de Janeiro ao Supremo Tribunal Federal (STF), por determinação da ADPF-635, e que se encontram disponibilizadas ao público no portal do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPE-RJ)” (pg. 5).

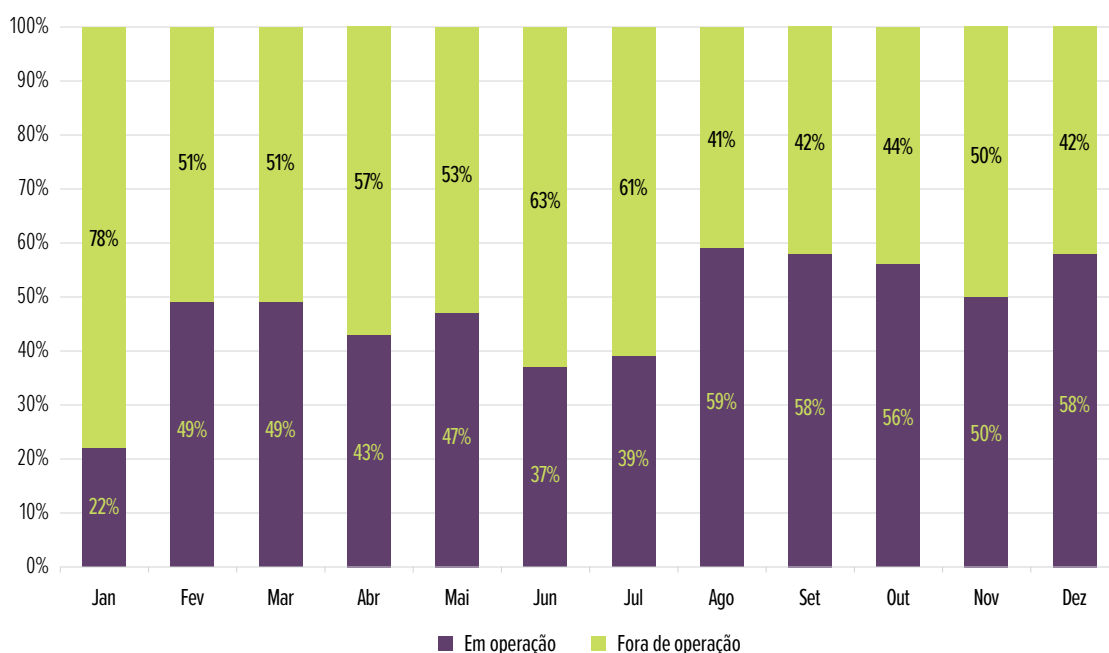
Chama atenção que o órgão oficial e responsável pela produção de estatísticas criminais do Estado não possua informações em relação ao contexto no qual ocorreram as mortes, se em operações ou em patrulhamento ordinário, dependendo dos dados informados pelas Polícias ao Ministério Público. Este fato se torna especialmente grave na medida em que em junho de 2020, no âmbito da ADPF 635, uma decisão cautelar restringiu operações policiais em favelas do Rio de Janeiro durante a pandemia do COVID-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, que deveriam ser devidamente justificadas com a comunicação imediata ao MPRJ. Ou seja, quatro anos após a decisão do Supremo Tribunal Federal, o Governo do Estado ainda não foi capaz de indicar quantas mortes por intervenções de agentes de Estado se deram em operações, o que poderia ser resolvido com a inclusão de um campo no boletim de ocorrência no qual se registram as ocorrências criminais.

A ausência de um indicador oficial produzido pelas próprias polícias têm exigido monitoramentos independentes. No caso do relatório recente do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, **a autarquia realizou um esforço envolvendo a Coordenadoria de Estatística e o Núcleo de Inteligência (NUCint) a fim de verificar**

dentro dos registros de MIAE, quais possuíam relatos de operações policiais. Para tanto, foi realizada a leitura de todos os boletins de ocorrência de mortes por intervenção policial e consideradas mortes no âmbito de operações aquelas que citavam o termo no histórico do BO. Segundo a análise do ISP, 44,6% das mortes por intervenção de policiais têm relato de “operação” em suas dinâmicas e 55,4% não citam este termo. O gráfico abaixo apresenta um balanço deste esforço.

Gráfico produzido pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro a partir da leitura dos BOs para estimar o percentual de mortes em intervenções policiais em operações

Gráfico 10 | Percentual de MDIP em operações e fora de operações produzido pelo ISP a partir de leitura do histórico das ocorrências por mês 2023



Fonte: Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

A inviabilidade de obter esses dados de forma automatizada e atualizada e a impossibilidade de calcular quantas mortes são de responsabilidade da Polícia Militar e quantas são da Polícia Civil tornam a definição de uma meta de redução algo pouco factível de se monitorar, dado que torna impossível ao Judiciário, ao Ministério Público e à sociedade civil avaliar quem foi capaz de atingir a meta e quem não foi. É de supor que a maioria das mortes ocorram em decorrência de intervenções de policiais militares, a quem cabe o policiamento ostensivo, mas como monitorá-la se a informação tem no máximo o dado de AISP? Ainda que as AISP correspondam a áreas de batalhões, normalmente unidades especiais como o BOPE têm atribuição de atuar em todo o Estado, e sem o detalhamento por batalhão/unidade não é possível direcionar esforços para as unidades mais letais.

Do mesmo modo, é de se refletir se cabe à Polícia Civil a mesma meta de redução atribuída à Polícia Militar, posto que supostamente a atividade de polícia judiciária deveria se concentrar na investigação dos delitos. No entanto, chama a atenção a elevada letalidade de determinadas unidades da Polícia Civil ao longo dos últimos

anos. Segundo levantamento do GENI/UFF, a CORE/PC foi responsável por 20 mortes em intervenções em 2020, 50 mortes em 2021, 53 mortes em 2022 e 43 mortes em 2023. Como parâmetro de comparação, das 39 AISP do estado, apenas 10 tiveram resultados com mais de 40 mortes no ano passado.

6.5 O monitoramento das operações policiais

Outro elemento que tem se mostrado crítico na implementação das medidas da ADPF 635 diz respeito ao monitoramento das operações policiais. Como já foi dito, em junho de 2020 o Supremo Tribunal Federal restringiu operações em favelas do Rio de Janeiro durante a pandemia de Covid-19, salvo em hipóteses excepcionais. Nos casos que se enquadrassem no conceito de excepcionalidade, as Polícias deveriam justificar e comunicar imediatamente o Ministério Público do Rio de Janeiro.

A Instrução Normativa SESEG nº 01 de 07 de agosto de 2017⁴⁸, em seu Art. 2º, define operações policiais como “o conjunto de ações policiais que necessitem de mobilização extraordinária de recursos humanos e materiais, executadas de forma planejada, dirigida, organizada, coordenada, monitorada e controlada, em ocasiões programadas ou em resposta a situações imprevistas ou emergenciais, obedecendo a táticas e técnicas pertinentes”.

Apesar da definição vigente, a comparação entre os dados produzidos pelo Ministério Público do Rio de Janeiro a partir das comunicações realizadas pelas Polícias e os dados monitorados pela sociedade civil, especificamente pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (GENI/UFF), mostram enorme disparidade. No período compreendido entre 1 de julho de 2020 e 30 de junho de 2024, o Ministério Público foi notificado de 4.071 operações, ao passo que a sociedade civil reportou 5.361 operações no mesmo período. No total, o GENI encontrou 1.290 operações a mais do que as informadas ao MPRJ.

Quadro 02 | Número de operações policiais, segundo MPRJ e GENI/UFF
Estado do Rio de Janeiro (2020-2024)

Ano	Período	Ministério Público	GENI/UFF	Diferença entre o n. de operações informadas pelas Polícias ao MPRJ e o monitoramento da sociedade civil
		Qtde.	Qtde.	
2020	a partir de 01/07/2020	282	567	-285
2021	12 meses	590	852	-262
2022	12 meses	1.057	1.268	-211
2023	12 meses	1.509	1.747	-238
2024	até 30/06/2024	633	927	-294
Total de operações		4.071	5.361	-1.290

Fonte: Ministério Público do Rio de Janeiro; Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

48 Instrução Normativa SESEG nº 01 de 07 de agosto de 2017. Disponível em: http://adepolrj.com.br/adepol/noticia_dinamica.asp?id=20291

7. A (in)existência de um grupo especializado no controle da atividade policial na estrutura do Ministério Público do Rio de Janeiro

Em julho de 2015, no âmbito de um inquérito civil, o Estado do Rio de Janeiro celebrou um Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público no qual o Governo do Estado se comprometia a melhorar as condições de trabalho dos policiais militares, e o Ministério Público comprometeu-se a criar um grupo de promotores de justiça com foco no controle externo da atividade policial⁴⁹. A criação desta estrutura no MPRJ se deu ao final de 2015 com o Grupo de Atuação Especial de Segurança Pública (GAESP)⁵⁰ e representou um avanço importantíssimo para a prevenção de abusos e responsabilização de policiais envolvidos em desvios. Conforme a resolução que o criou, incumbia ao GAESP, em seu art. 3º (ibidem):

I – officiar nas representações, peças de informação, expedientes de ouvidoria, inquéritos policiais e procedimentos investigatórios de natureza criminal, inclusive aqueles instaurados nos casos de morte decorrente de intervenção policial, bem como ajuizar a respectiva ação penal e as medidas cautelares cabíveis, nas hipóteses referidas no art. 2º, inciso II desta Resolução;

49 Human Rights Watch. Carta ao Procurador-Geral de Justiça do Rio de Janeiro Luciano Mattos. Disponível em https://www.hrw.org/pt/news/2021/04/16/378492#_ftn26

50 RESOLUÇÃO GPGJ nº 2.021, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2015. Cria, no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública (GAESP). Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/418907/Resolucao_2021.pdf

II – oficializar nas representações, peças de informação, expedientes de ouvidoria e inquéritos civis, celebrar termos de ajustamento de conduta, expedir recomendações e ajuizar ação civil pública ou de improbidade administrativa, bem como as medidas cautelares cabíveis, nas hipóteses referidas no art. 2º, incisos I, III e IV desta Resolução;

III – consolidar e inserir nos respectivos sistemas informatizados de registro, os dados relativos a mortes decorrentes de intervenção policial, nos termos da Resolução nº 129, de 22 de setembro de 2015, do Conselho Nacional do Ministério Público.

Segundo a HRW, em março de 2021 o órgão tinha sob sua responsabilidade mais de 700 investigações de abusos policiais, além de 24 denúncias oferecidas desde 2019, incluindo o caso da menina Ágatha⁵¹. No que diz respeito às decisões proferidas no âmbito da ADPF 635, o GAESP apresentou uma ação contra o Estado do Rio de Janeiro para obrigá-lo a cumprir com as determinações previstas na sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília, determinando a elaboração de um plano de redução da letalidade provocada pelas forças policiais.

O GAESP também editou, em dezembro de 2020, uma recomendação sobre normativas para o uso de helicópteros, veículos blindados e drones em operações⁵², exigindo que o governo elaborasse e/ou revisasse os atos normativos existentes de modo a adequá-los a tratados e normativas internacionais, como a norma “Princípios Básicos sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Encarregados de Aplicar a Lei”, das Nações Unidas, e o direito internacional humanitário, nos termos indicados pela medida cautelar de 18/08/2020 no bojo da ADPF n. 635 do STF.

Apesar da importância de uma estrutura como o GAESP no âmbito da atuação do Ministério Público, experiência que vem sendo bem-sucedida em São Paulo conforme apresentado na seção 8.2, em março de 2021 o Procurador Geral de Justiça do Rio de Janeiro anunciou a extinção do GAESP, passando os casos de abusos policiais aos promotores naturais, tal como funcionava antes da criação do órgão. A unidade foi substituída por uma Coordenadoria-Geral de Segurança Pública que não possui, no entanto, autoridade para investigar e oferecer denúncias em casos individuais de abuso policial ou para conduzir inquéritos civis e outras ações judiciais sobre protocolos e práticas policiais⁵³. Conforme a Resolução GPGJ nº 2.402, de 2 de março de 2021, em seu artigo 5º, §5º:

§5º – À Coordenadoria-Geral de Segurança Pública incumbe oferecer suporte às atividades desenvolvidas pela Subprocuradoria-Geral de Justiça de Planejamento e Políticas Institucionais, bem como coordenar, orientar e promover a integração funcional entre os Centros de Apoio Operacional nas áreas de acompanhamento da política de segurança pública e

51 Ágatha Félix, de 8 anos, foi baleada nas costas na comunidade da Fazendinha, no Complexo do Alemão em novembro de 2019, dentro de uma kombi quando retornava para casa com sua mãe. A investigação da polícia civil indiciou o cabo da PM Rodrigo José de Matos Soares como o responsável pelo disparo e o Ministério Público ofereceu denúncia. A Justiça do Rio de Janeiro decidiu que o réu será julgado pelo Tribunal do Júri, mas o policial entrou com um recurso. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/policial-acusado-pelo-homicidio-da-menina-agatha-felix-tem-audiencia-marcada/>

52 RECOMENDAÇÃO N. ____/2020 ADPF N. 635 – STF. Ref.: INQUÉRITOS CIVIS Nº 2011.00636348 e 2017.012683345. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documentos/20184/540394/recomendao_hbd_pcerj_ass_ct.pdf

53 Human Rights Watch. Carta ao Procurador-Geral de Justiça do Rio de Janeiro Luciano Mattos. Disponível em https://www.hrw.org/pt/news/2021/04/16/378492#_ftn26

de tutela de direitos transindividuais vinculados às atividades e aos serviços de segurança pública e persecução criminal.

À luz do trabalho de controle externo da atividade policial e responsabilização de policiais que vinha sendo desempenhado pelo GAESP, fica evidente o enfraquecimento da atividade de controle externo do Ministério Público justamente quando Executivo, Ministério Público e Judiciário deveriam fortalecer as medidas para o cumprimento das determinações da ADPF 635 e da sentença da CIDH.

Chama a atenção que esta decisão do Ministério Público tenha ocorrido durante a gestão de Allan Turnowski como Secretário de Estado de Polícia Civil, que se deu entre setembro de 2020 e março de 2022, quando se ausentou do cargo para se candidatar a deputado federal. Em setembro de 2022, Turnowski foi preso por suspeita de envolvimento com jogo do bicho e organização criminosa.

Ao longo dos últimos 16 anos, quatro chefes da Polícia Civil do Rio de Janeiro foram presos⁵⁴: Álvaro Lins e Ricardo Hallak, em 2008; o próprio Allan Turnowski em 2022, e Rivaldo Barbosa em 2024, acusado de obstruir as investigações do assassinato da vereadora Marielle Franco, supostamente tentando proteger os irmãos Domingos e Chiquinho Brazão, apontados pela Polícia Federal como mandantes do crime.

Parece evidente que a fragilização do Ministério Público no controle externo da atividade policial, principal mecanismo de controle externo da atividade policial previsto na Constituição Federal de 1988 e a quem cabe o monopólio da propositura da ação penal, em um contexto de amplo envolvimento da cúpula da Polícia Judiciária em organizações criminosas contribui para que policiais continuem a cometer desvios sem serem punidos.

Neste sentido, David Bayley⁵⁵ destaca um elemento importante sobre o controle da atividade policial: segundo o autor, a ação institucional se manifesta na forma como seus membros atuam. Assim, o controle só existe se o comportamento de seus membros é afetado. Responsabilização e controle funcionam como uma via de mão dupla: responsabilização implica em controle, e controle gera responsabilização, processos que buscam garantir que o comportamento do policial esteja em conformidade com a legislação. Neste sentido, se os números apresentados ao longo deste relatório apontam para um histórico de elevados níveis de ações letais envolvendo policiais, também é forçoso reconhecer que o nível de corrupção envolvendo a Polícia Judiciária do Rio de Janeiro compromete não apenas a investigação de eventuais homicídios praticados por policiais militares, mas evidenciam uma extensa rede de relações com organizações criminosas que deveriam implicar na ampliação dos mecanismos de supervisão e controle, e não o contrário.

No que diz respeito à responsabilização de policiais envolvidos em homicídios, as pesquisas feitas ao longo das últimas três décadas apontam para um cenário de baixíssima capacidade de responsabilização, com poucos policiais sendo denunciados pelo Ministério Público. Um dos primeiros estudos sobre o tema foi do jurista Sérgio

54 Especialistas defendem reformulação da Polícia Civil do Rio. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2024-03/especialistas-defendem-reformulacao-da-policia-civil-do-rio>

55 BAYLEY, David. *Padrões de Policiamento*. São Paulo: Edusp, 2006.

Verani que publicou, em 1996, o livro “Assassinatos em nome da lei”⁵⁶, obra em que analisa dezenas de casos de “auto de resistência” ocorridos nos anos 1980 no Rio de Janeiro, que resultaram na morte de 42 pessoas. Todos os casos analisados pelo autor resultaram em absolvição dos réus no Tribunal do Júri após pedido do Ministério Público, sempre baseadas na justificativa de estrito cumprimento do dever legal ou na legítima defesa.

O estudo de Ignacio Cano analisou 301 inquéritos do período de 1993 a 1996 e mostrou que 295 foram arquivados pelo judiciário a pedido do Ministério Público, índice de arquivamento de 98%⁵⁷. O autor demonstra ainda que, mesmo os casos denunciados, acabaram resultando em absolvição a pedido dos promotores no julgamento em função da falta de provas.

O estudo de Misse, Grillo, Teixeira e Neri⁵⁸ analisou 510 registros de ocorrência de “homicídios provenientes de auto de resistência” no Rio de Janeiro em 2005 e buscou nos anos seguintes o que tinha acontecido com cada um dos casos. Verificou que 355 casos tiveram inquérito instaurado, e 19 tinham processos tombados no Tribunal de Justiça até três anos depois. Além do baixíssimo número de processos, mesmo estes continham pedido de arquivamento do Ministério Público (16 dos 19 tinham solicitação de arquivamento). Conforme afirmam os autores, grosso modo, os resultados indicam uma cifra de 99,2% de inquéritos arquivados (Misse et al, 2013, pg. 45).

A pesquisa de doutorado de Orlando Zaccone, também sobre o Rio de Janeiro, analisou 314 inquéritos policiais de homicídios de autoria de policiais instaurados entre 2003 e 2009 e arquivados por decisão do Ministério Público, tendo por objetivo compreender a construção da “legitimidade jurídica” que serve para justificar o uso da força letal pelas polícias. Como afirma o autor, “a polícia mata, mas não mata sozinha” (ZACCONE, 2015, p. 23)⁵⁹. O autor conclui que o arquivamento dos casos não se dá pela ausência de provas que sustentem a denúncia, como normalmente justificado pelos promotores, e sim pelo reforço das provas colhidas e da legitimação das narrativas de excludente de ilicitude ou legítima defesa construídas pelos policiais envolvidos nas ocorrências.

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a partir de um acordo de cooperação técnica firmado com o Conselho Nacional do Ministério Público e a parceria de núcleos de universidades como o Laboratório de Análise da Violência (LAV-UERJ), a PUC-RS, a UFBA e a Fundação João Pinheiro, analisou o fluxo do processamento dos inquéritos criminais de mortes decorrentes de intervenções policiais e de homicídios de policiais em cinco capitais. Em termos metodológicos, optou-se pelo recorte dos casos arquivados ou denunciados pelo Ministério Público no ano de 2016 (fluxo “de trás para frente” em relação aos boletins de ocorrência registrados pela polícia, com base no pressuposto de que na totalidade ou em grande maioria os casos chegam ao Ministério Público). No caso do Rio de Janeiro foram analisados o universo de casos arquivados e/ou denunciados na capital no ano de 2016, resultando em 177 inquéritos. Destes, 20 se transformaram em denúncias (11,3%) e 157 foram arquivados. No entanto, o que chama mais atenção foi o prazo decorrido entre a data do fato, a morte por intervenção, e a denúncia e/ou arquivamento. Nos casos em que houve denúncia, o prazo transcorrido entre o homicídio envol-

56 VERANI, Sérgio. *Assassinatos em nome da lei: uma prática ideológica do direito penal*. Rio de Janeiro: Aldebarã, 1996.

57 CANO, I.; FRAGOSO, J.C. . *Letalidade da Ação Policial no Rio de Janeiro: A Atuação da Justiça Militar*. Revista Brasileira de Ciências Criminais, p. 207-233, 2000.

58 MISSE, M.; GRILLO, C.; TEIXEIRA, C. P.; NERI, N. E. *Quando a polícia mata: homicídios por autos de resistência no Rio de Janeiro (2001-2011)*. Rio de Janeiro: NECVU; BOOKLINK, 2013.

59 ZACCONE, Orlando. *Indignos de vida: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

vendo policial e a denúncia do MPRJ foi de 2.231 dias, cerca de 6 anos. Já os casos que resultaram em arquivamento levaram mais tempo, tendo transcorrido, em média, 3.261 dias entre a morte por intervenção policial e o arquivamento por parte do MPRJ, quase 9 anos. Como parâmetro de comparação, apresentamos abaixo a comparação entre os dados levantados junto ao Ministério Público do Estado de São Paulo. Verifica-se que o percentual de denúncias em São Paulo foi ainda menor que no Rio de Janeiro, mas o tempo médio transcorrido entre o fato e a denúncia foi de 439 dias, e nos casos de arquivamento 689 dias.

Tabela 08

Análise do fluxo dos casos analisados nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro

	São Paulo	Rio de Janeiro
Quantidade total de casos	139	177
Denúncias	10	20
Arquivamentos	129	157
Média de dias transcorridos entre a data do fato e a denúncia	439	2.231
Média de dias transcorridos entre a data do fato e o arquivamento	689	3.261

Fonte: Pesquisa Violência e Cidadania: a legitimidade do matar e do morrer nas políticas de segurança pública no Brasil. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020.

Por fim, a pesquisa mais recente sobre o tema foi realizada pelo Fórum Justiça, com apoio da Rede de Observatórios da Segurança. Divulgada em 2023, a pesquisa levantou 1.491 inquéritos finalizados, com mortes atribuindo autoria a policiais militares, civis ou penais, que não estavam em sigilo. Destes, apenas 130 (8,7%) resultaram em denúncia e 1.361 (91,3%) foram arquivados.

8. Análise do Plano Estadual de Redução de Letalidade Decorrente de Intervenção Policial (Decreto 48.272, de 14 de dezembro de 2022)

O Decreto Nº 48.272, de 14 de dezembro de 2022, estabeleceu o Plano Estadual de Redução de Letalidade Decorrente de Intervenção Policial no estado do Rio de Janeiro. Em síntese, essa norma pretende reduzir a letalidade policial no estado por meio de um conjunto de ações coordenadas a serem aplicadas pela Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM) e pela Secretaria de Estado de Polícia Civil (SEPOL), e que abrangem três eixos principais:

1. Recursos humanos: o Decreto dispõe que a formação e capacitação contínua dos policiais seja central no processo de redução de letalidade. Isso compreende treinamentos sobre o uso diferenciado da força, desenvolvimento de habilidades socioemocionais e acompanhamento psicológico para policiais envolvidos em confrontos.
2. Recursos materiais: o Plano enfatiza a aquisição de novos equipamentos, como câmeras corporais para registrar as operações e “equipamentos de inteligência”, que permitirão melhor planejamento e

execução de ações, minimizando a necessidade de confronto direto. O uso de tecnologias é concebido como fundamental para incrementar a precisão e segurança das operações.

3. Procedimentos operacionais e administrativos: o texto define regras para o planejamento e execução de operações policiais, como evitar o uso de equipamentos e prédios públicos e realizar operações em horários com menor circulação de civis. Há também diretrizes para o acompanhamento pós-ocorrência e a fiscalização do uso de força letal, com relatórios enviados ao Ministério Público.

A avaliação das organizações da sociedade civil envolvidas no movimento “ADPF das Favelas” considerou o Plano como “meramente cosmético”, argumentando que as propostas levantadas anteriormente pelas organizações e órgãos do judiciário foram desconsideradas e, ainda, que “não foram apresentadas medidas objetivas ou cronograma específico, bem como apontadas as necessidades orçamentárias para a efetivação do plano”⁶⁰.

Os Anexos I a III dispostos ao final do Decreto, assinados pelo Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Raphael Augusto Sofiati de Queiroz, e que pretendem apresentar as ações, então em andamento para a implementação do Plano nos âmbitos da SEPM, da SEPOL e do Estado do Rio de Janeiro, em geral. A lista a seguir apresenta as medidas elencadas no documento.

Medidas no âmbito da SEPM

Recursos Humanos:

1. Inclusão dos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo (PBUFAF) no currículo de formação dos policiais.
2. Realização de Estágio de Aplicações Táticas (Tropa Segura), com foco em requalificação técnica, operacional e psicológica para ações em áreas de alto risco.
3. Desenvolvimento de habilidades socioemocionais através de disciplinas que visam conscientização sobre a relevância social da atividade policial.
4. Requalificação do efetivo para o uso de armamento letal, com ênfase em treinamento sobre o uso de armas de fogo e enfrentamento em áreas de alto estresse operacional.
5. Acompanhamento psicológico do efetivo envolvido em confrontos violentos, por meio de serviços de Assistência Psicológica do Policial (SASP).

Recursos Materiais:

1. Aquisição de coletes balísticos para todo o efetivo envolvido em atividades operacionais.
2. Aquisição de câmeras corporais (bodycam) para o uso individual dos policiais (em processo final de licitação).

60 Cf. Nota de 23 de novembro de 2023 emitida pela Justiça Global: <https://www.global.org.br/blog/adpf-635-stf-determina-que-rj-deve-reduzir-em-70-a-letalidade-policialem-um-ano/#:~:text=As%20organiza%C3%A7%C3%B5es%20da%20sociedade%20civil,meta%20de%2070%25%20fosse%20inclu%C3%ADda.>

3. Compra de 30 veículos blindados para o transporte de tropas, substituindo modelos antigos.
4. Aquisição de armamentos e munições, com o objetivo de garantir superioridade bélica e maior precisão.
5. Expansão do uso de drones e equipamentos de imageamento aéreo para apoiar operações em áreas sensíveis.
6. Desenvolvimento de kits individuais de primeiros socorros (IFAK) para agentes operacionais em viaturas.

Procedimentos Administrativos/Operacionais:

1. Aperfeiçoamento do Sistema de Controle e Fiscalização de Equipamentos Letais (SISMATBEL e RUMB Digital) para monitoramento eficiente e seguro.
2. Padronização dos critérios para lavratura de Registro Policial Militar em casos de lesão corporal ou óbito por intervenção policial.
3. Atualização da Instrução Normativa nº 52, que regula o desenvolvimento de operações em áreas sensíveis, com a implementação do Manual de Otimização do Planejamento Operacional.
4. Comunicação ao Ministério Público sobre operações em áreas sensíveis por meio de Relatório Online de Operações Policiais Militares.

Medidas no âmbito da SEPOL

Recursos Humanos:

1. Capacitação continuada no uso diferenciado da força e em técnicas operacionais, como cursos de tiro tático e progressão em áreas de risco.
2. Realização de seminários sobre crimes contra a vida e violências contra minorias.
3. Acompanhamento psicológico por meio do Núcleo de Acolhimento e Escuta Após Intervenções e Conflitos (NAEPIC) para policiais envolvidos em confrontos armados.
4. Ampliação do Núcleo de Atenção à Saúde Mental do Policial Civil, com atendimento especializado.

Recursos Materiais:

1. Aquisição de 2.000 coletes balísticos.
2. Compra de câmeras corporais para uso individual dos policiais em operações (em trâmite).
3. Aquisição de veículos e equipamentos táticos, como drones e câmeras de imageamento térmico para identificação de materiais ilícitos.
4. Uso de softwares de inteligência, como o CELLEBRITE UFED 4PC e MAGNET AXIOM, para a extração de dados e investigação digital.

Procedimentos Administrativos/Operacionais:

1. Atualização das normativas internas para a realização de operações em áreas sensíveis.
2. Requisição de relatórios conclusivos das operações, comunicando os resultados ao Ministério Público.
3. Levantamento prévio de unidades escolares e hospitalares nas regiões de operações para minimizar os riscos.
4. Comunicação prévia das operações às Secretarias de Saúde e Educação “no menor tempo hábil possível”.

Medidas no âmbito do Estado do Rio de Janeiro

Transparência e Diálogo com a Sociedade:

1. Criação do Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (CONSPERJ), com a participação de representantes da sociedade.
2. Criação do Fórum Permanente dos Conselhos Comunitários de Segurança, atualizado por meio do Decreto nº 47.651.
3. Criação do Conselho Estadual de Segurança Turística (CONSETUR) para monitoramento de indicadores e políticas públicas de segurança no turismo.
4. Instituição do Programa Estadual de Transparência em Ações de Segurança Pública, com regulamentação do acesso à informação.

Planejamento e Recursos Orçamentários:

1. Criação do Fundo Estadual de Segurança Pública (FUSPRJ) para modernização e reequipamento das forças policiais.
2. Reformulação do Fundo Estadual de Segurança Pública e Desenvolvimento Social (FISED), destinando 5% dos royalties do petróleo para a segurança pública.
3. Criação do Plano Estadual de Segurança Pública (PESP) para promover melhor gestão das políticas de segurança.
4. Contratação de serviços para a solução de captação e armazenamento de evidências digitais a partir das câmeras corporais.

Recursos Materiais:

1. Criação do Sistema Estadual de Aeronaves Remotamente Pilotadas (SEARP) para utilização de drones nas operações policiais.
2. Aquisição de 21.571 câmeras corporais para diversos órgãos de segurança, incluindo SEPOL e SEPM.
3. Compra de 36 drones e acessórios para coleta de imagens em operações.

Entretanto, ressaltando a observação de que o Plano e as Ações em andamento apresentadas em dezembro de 2022 não delimitam metas específicas para redução da letalidade e, ademais, não estabelecem cronograma para sua execução, é possível constatar, após cerca de dois anos do estabelecimento do Plano, que as medidas adotadas se concentram sobretudo no eixo de aquisição de recursos materiais, notadamente no monitoramento da atividade policial por meio de câmeras. Em setembro de 2023, o estado do RJ informou que suas forças policiais dispunham de 15.639 câmeras corporais⁶¹. Em janeiro de 2024, o Batalhão de Operações Policiais (BOPE) também foi contemplado com as câmeras corporais⁶². Meses depois, a SEPM anunciou a implementação de câmeras embarcadas em 5.849 viaturas das forças de segurança do estado, equipadas com reconhecimento facial e leitura de placas⁶³.

A Defensoria Pública do Rio de Janeiro apontou dificuldades no acesso às imagens das câmeras corporais da Polícia Militar. De 215 pedidos, apenas 26% foram atendidos entre abril e dezembro de 2023. A Defensoria ressaltou que muitas gravações foram apagadas ou perdidas, criticando a transferência de responsabilidade para os policiais ativarem o modo de gravação estendido. Além disso, destacou que a implementação do programa ainda precisa de ajustes para garantir maior transparência e eficácia no monitoramento das ações policiais⁶⁴.

Há de se ressaltar que o plano não especifica nenhuma medida de fortalecimento ou inovação sobre estruturas correccionais das polícias. A única menção sobre o tema é vaga e se restringe as “ocorrências policiais com uso de força e que tenham tido atuações violentas, em especial as que apresentem resultados letais”. Considerando o histórico das polícias do Rio de Janeiro e seu amplo envolvimento com organizações criminosas como as milícias, que resultaram em 2008 na CPI das milícias com o indiciamento de mais de 200 parlamentares, policiais e bombeiros⁶⁵, o fortalecimento das estruturas correccionais é imprescindível para que qualquer medida de controle do uso da força se efetive.

Um parecer robusto das fragilidades do Plano foi apresentado, no primeiro semestre de 2023, em “Polícia cidadã - parecer sobre o Plano de Redução de Letalidade Policial do Estado do Rio de Janeiro”⁶⁶, assinado por 35 integrantes do Grupo de Trabalho (GT) “Polícia cidadã - redução da Letalidade Policial”, instituído pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), composto por magistrados, defensores públicos, membros do Ministério Público, especialistas em segurança pública, antropólogos, acadêmicos e representantes de entidades de direitos humanos, e criado para estudar e formalizar programas e ações que reduzam a letalidade em operações policiais, conforme a decisão proferida nos autos da ADPF 635.

De modo geral, o parecer defende que o Plano de Redução da Letalidade Policial apresentado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro não cumpre os requisitos necessários para ser eficaz na proteção da vida. Argumenta-se que o plano mantém a lógica de confrontos violentos, especialmente nas áreas mais vulneráveis,

61 Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/09/27/governo-do-rj-conta-com-mais-de-15-mil-cameras-corporais-ativas-pm-tem-95-mil-em-uso.ghtml>.

62 Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-01/policiais-do-bope-do-rj-comecam-usar-cameras-corporais>.

63 Disponível em: <https://sepm.rj.gov.br/2024/04/cameras-embarcadas-mais-uma-ferramenta-tecnologica-para-reforcar-a-seguranca-publica/>.

64 Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-03/rio-pm-atendeu-26-de-pedidos-de-acesso-imagens-de-camera-corporal>.

65 Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/podcast/desenrola-rio/noticia/2024/03/28/desenrola-rio-218-a-cpi-das-milicias.ghtml>

66 Disponível em: <https://comissaoarns.org/documents/68/Parecer-ADPF-635-Policia-Cidada-GT-CNJ-Versao-7.pdf>.

perpetuando um modelo que já demonstrou ser extremamente nocivo. Em vez de priorizar ações preventivas que visem reduzir a vulnerabilidade social, o plano insiste em estratégias repressivas que falham em atacar a raiz do problema da violência policial. O parecer aponta que o plano carece de fundamentação em evidências e pesquisas que poderiam orientar as ações de forma mais eficaz, lacuna que compromete a implementação do plano. Em sentido semelhante, outro ponto da crítica é a falta de prestação de contas e de transparência no plano. O Governo do Estado não estabelece mecanismos claros de monitoramento e não promove a participação da sociedade civil no acompanhamento das operações policiais, enfraquecendo a legitimidade do plano e minando a confiança da população nas políticas de segurança pública.

Critica-se ainda a falta de enfrentamento ao racismo estrutural, fator decisivo no contexto da letalidade policial no Brasil, em geral, e no Rio de Janeiro, em particular. O plano não reconhece a necessidade de adotar políticas antirracistas e de combate ao racismo institucional dentro das forças de segurança e, ao ignorar esse aspecto, falha em proteger adequadamente as populações negras e periféricas, desproporcionalmente afetadas pela violência policial.

Por fim, o parecer destaca que o governo não adotou uma meta de redução da letalidade policial em 70%, medida que o parecer considera adequada e razoável com base em parâmetros históricos e internacionais. O governo optou por manter metas avaliadas como insuficientes, prejudicando a capacidade do plano de promover uma mudança significativa na cultura da violência dentro das forças policiais, desalinhado a padrões democráticos e de direitos humanos.

Outra análise ao Plano apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro foi encontrada na “Manifestação Final para julgamento de mérito” (eDoc 1081) intitulada “Por uma segurança pública igualitária e baseada em inteligência”, assinada pelas organizações *amici curiae* admitidas nos autos da ADPF 635.

O documento detalha diversas críticas ao Plano de Redução da Letalidade Policial do Estado do Rio de Janeiro, apontando para falhas tanto estruturais quanto procedimentais. Primeiramente, sublinha-se que o plano não cumpre as exigências mínimas estabelecidas pelo STF. A elaboração inicial do plano foi vista como “absolutamente genérica”, sem a inclusão de medidas objetivas ou cronogramas específicos, além de ignorar a necessidade de diálogo real com a sociedade civil e as instituições de justiça (p. 17). Além disso, o plano é criticado por ser vago e ineficaz. A Comissão de Monitoramento e Gestão, por exemplo, seria composta apenas por representantes do Estado do Rio de Janeiro, o que concede ao próprio Estado, considerado responsável pela alta letalidade policial, o poder de definir e alterar os indicadores e metas de forma arbitrária. Assim, a governança e o monitoramento do plano são considerados uma tentativa de controle unilateral, sem a participação de atores independentes.

O documento também destaca o fato de o plano estar defasado em relação aos avanços recentes no debate e nas práticas de segurança pública, sugerindo que medidas cruciais ainda não foram incorporadas formalmente ao projeto. Diante disso, o texto defende que o Supremo Tribunal Federal rejeite a proposta e estabeleça “os elementos mínimos que precisam constar no projeto” (p. 19). Outro ponto de crítica é a ausência de metas concretas e detalhadas para a redução da letalidade. Endossando a posição subscrita pelos integrantes do (GT) “Polícia cidadã – redução da Letalidade Policial”, do CNJ, o documento defende que a meta de 70% de redução,

defendida pelo GT e aceita por parâmetros internacionais, é realista e exequível. Mesmo assim, o Estado apresentou apenas promessas genéricas sem qualquer detalhamento de como essa redução seria alcançada. Essas falhas estruturais do plano indicam, deste modo, que o Estado não está suficientemente comprometido com sua implementação.

A implementação do Plano Estadual de Redução de Letalidade no Rio de Janeiro, instituído pelo Decreto Nº 48.272, demonstrou avanços tímidos e quase exclusivamente no que se refere à aquisição de recursos materiais, como a instalação de câmeras corporais e o uso de tecnologias de inteligência. Embora a modernização de equipamentos seja um passo importante na tentativa de reduzir a letalidade policial e melhorar a transparência das operações, essa restrição quase que completa em aquisição de recursos materiais evidencia uma visão técnica da atividade policial e revela lacunas na execução de ações voltadas para a capacitação e reformulação de procedimentos operacionais, o que eram promessas do Plano. A falta de uma implementação mais robusta das diretrizes de capacitação contínua dos policiais e de ações focadas em reduzir o confronto direto, imiscuindo-se ainda da delimitação de uma meta de redução de letalidade, são pontos que comprometem o alcance dos objetivos propostos.

Portanto, o Plano enfrenta sérios problemas em sua execução, principalmente devido à ausência de metas específicas e cronogramas claros, como apontado por organizações da sociedade civil e pela Defensoria Pública do Estado. A dificuldade no acesso às imagens das câmeras corporais e a baixa taxa de resposta aos pedidos feitos pela Defensoria evidenciam a fragilidade da fiscalização e transparência da atividade policial. Além disso, as falhas no gerenciamento dessas imagens, muitas vezes apagadas ou perdidas, indicam ainda uma implementação ineficaz. A recusa em adotar medidas pactuadas em parceria com outras instituições (sociedade civil, Defensoria etc) demonstra que ainda há um longo caminho a ser percorrido no que se refere à participação social.

Os pontos aqui levantados reforçam que, sem uma arquitetura de governança bem definida, elencando objetivos, metas, prazos e responsáveis, o plano corre o risco de ser apenas uma “medida cosmética”, incapaz de promover transformações estruturais na segurança pública do estado, carecendo de mecanismos para garantir o cumprimento de seus propósitos, especialmente no que diz respeito à garantia de direitos e à real redução da letalidade nas operações policiais.

9. Boas práticas de produção de dados sobre uso da força, monitoramento e gestão da informação

9.1 A produção de estatísticas sobre uso da força policial em São Paulo

O Estado de São Paulo conta com um conjunto de normas, leis e resoluções que regulamentam a produção de estatísticas criminais, incluindo aquelas envolvendo a ação de policiais, que pode servir de exemplo ao Estado do Rio de Janeiro para qualificar os dados produzidos e permitir o monitoramento das metas da implementação do plano de redução da letalidade policial e do programa de câmeras corporais. Abaixo destacamos os principais marcos legais que servem como baliza ao modelo fluminense:

- A origem da produção e publicização oficial das estatísticas criminais no estado de São Paulo data de 1995, quando o jurista José Afonso da Silva se tornou Secretário de Segurança Pública de Mario Covas e sancionou a Lei n. 9.155, de 15 de maio de 1995⁶⁷, que estabeleceu a divulgação trimestral de 12 modalidades criminais, incluindo casos de pessoas mortas e feridas por policiais militares e civis. Destaca-se que até hoje o Governo do Estado do Rio de Janeiro não desagrega os dados de mortes por intervenções policiais pela corporação responsável – se Civil ou Militar.

67 Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1995/lei-9155-15.05.1995.html>

Quadro
03

 Publicação de dados produzidos no âmbito da lei 9.155/1995
 4º trimestre - 1995

ITEM	OCORRÊNCIAS ENVOLVENDO POLICIAIS CIV.	CAPITAL	GDE SP (1)	INTERIOR	ESTADO
III	PESSOAS MORTAS EM CONF. POL. CIV.	4	-	4	8
IV	PESSOAS FERIDAS EM CONF. POL CIV.	7	-	6	13
V	POL. CIV. MORTOS EM SERVIÇO	3	3	-	6
VI	POL. CIV. FERIDOS EM SERVIÇO	3	2	4	9

ITEM	OCORRÊNCIAS ENVOLVENDO POLICIAIS MIL.	CAPITAL	GDE SP (1)	INTERIOR	ESTADO
III	PESSOAS MORTAS EM CONF. POL. MIL.	44	17	21	82
IV	PESSOAS FERIDAS EM CONF. POL MIL.	32	13	27	72
V	POL. MIL. MORTOS EM SERVIÇO	2	3	1	6
VI	POL. MIL. FERIDOS EM SERVIÇO	34	27	139	200

Fonte: Coordenadoria de Análise e Planejamento; Secretaria de Segurança Pública de São Paulo.

- No ano 2000, na gestão de Marco Vinício Petrelluzzi, a Resolução SSP 516/00 normatizou a produção de estatísticas relacionadas à letalidade e vitimização em ações policiais, incluindo os casos fora de serviço, homicídios dolosos e culposos (São Paulo, 2000). No ano seguinte, a Resolução SSP 161/2001 atualizou a regulamentação da previsão legal, determinando a publicação dos dados a partir dos dois sistemas de coleta estabelecidos: o Sistema Estadual de Coleta de Estatísticas Criminais (Resolução SSP 160/2001), que trata dos dados criminais e operacionais e é alimentado pelas polícias Civil e Militar, e a Resolução SSP 516/2000, que trata dos dados sobre letalidade e vitimização em ações policiais, produzidos pelas corregedorias das duas polícias (São Paulo, 2000; São Paulo, 2001).

A resolução SSP 516/2000 é publicada mensalmente pelas respectivas corregedorias no Diário Oficial do Estado, 30 dias após o último caso com resultado morte do mês anterior. Nos casos de vitimização e letalidade policial, cabe às respectivas corregedorias gerar o dado oficial, que é encaminhado à Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (CAP/SSP-SP), instância responsável pelo fechamento das estatísticas oficiais para todas as demais ocorrências que compõem a Resolução 161. Ou seja, embora a CAP seja o órgão responsável pela produção de estatísticas criminais em todo o Estado, produzidas a partir dos boletins de ocorrência lavrados pela Polícia Civil, os casos envolvendo policiais como autores ou vítimas de homicídio são produzidos e contabilizados pelas Corregedorias das próprias polícias.

O exemplo das resoluções publicadas abaixo apresenta o número de mortos por policiais em ocorrências de morte decorrente de intervenção policial em que se supõem a excludente de ilicitude tanto em serviço quanto fora; os homicídios dolosos em serviço e fora; os homicídios culposos em serviço e fora; bem como os dados de feridos em lesão corporal decorrente da atividade policial, lesões corporais dolosas e culposas, em serviço e fora. Todos os dados são apresentados por área policial, tendo campos específicos para o Choque e o Policiamento de Trânsito, que podem atuar em todo o Estado.

A resolução também inova ao incluir dados relativos aos policiais vítimas, tanto mortos quanto feridos, diferenciando os casos em serviço e fora com a indicação da área de atuação e o número de policiais encaminhados ao serviço de apoio psicológico. Por fim, a resolução inclui os procedimentos instaura-

dos contra policiais, sejam processos administrativos, sindicâncias ou inquéritos policiais. Embora até hoje estes dados não sejam publicados no site da Secretaria da Segurança Pública, estão disponíveis mensalmente no site do Diário Oficial do Estado e constituem um importante instrumento de transparência por parte das agências policiais paulistas. A adoção de uma medida dessa natureza no Rio de Janeiro permitiria saber sobre os casos envolvendo policiais com resultado morte com excludente de ilicitude, mas também os homicídios dolosos e culposos e os casos de feridos. O mesmo se aplica à vitimização dos policiais, cuja mensuração permitiria saber quantos policiais foram assassinados fora do horário de trabalho. Este indicador é fundamental pois, como demonstrou o Anuário Brasileiro de Segurança Pública em edição recente, 57% dos policiais vítimas de homicídio ou latrocínio em 2023 foram mortos no horário da folga. Monitorar este indicador permitiria compreender as reais causas de vitimização dos policiais fluminenses e implementar políticas para sua proteção.

Quadro 04 | Resolução SSP-516/00 – Corregedoria da Polícia Militar

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO

Corregedoria da Polícia Militar

Resolução N. SSP-516/00 de 15DEZ00 e SSP-213/01 de 05JUN01

Mês/ano:

Fev/2024

Pessoas vítimas

Ocorrências registradas como:		CP C	CP M	CPI-1	CPI-2	CPI-3	CPI-4	CPI-5	CPI-6	CPI-7	CPI-8	CPI-9	CPI-10	CPCh q	OUTR OS	CPTran	TOTAL	
mortos	Morte Decorrente de Intervenção Policial	em serviço	10	6	4	3	0	2	0	10	2	0	3	1	27	2	0	70
		fora de serviço	9	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	12
	Homicídio Doloso	em serviço	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		fora de serviço	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Homicídio Culposo	em serviço	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	4
		fora de serviço	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
feridos	Lesão Corporal Decorrente de Intervenção Policial	em serviço	8	5	0	1	1	1	1	3	2	0	1	0	6	2	0	31
		fora de serviço	14	0	0	0	0	0	0	3	0	0	1	0	0	3	0	21
	Lesão Corporal Dolosa	em serviço	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		fora de serviço	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Lesão Corporal Culposa	em serviço	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	4
		fora de serviço	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Policiais Militares vítimas

Casos		CPC	CP M	CPI-1	CPI-2	CPI-3	CPI-4	CPI-5	CPI-6	CPI-7	CPI-8	CPI-9	CPI-10	CPCh q	OUTR OS	CPTran	TOTAL
mortos	em serviço	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2
	fora de serviço	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
feridos	em serviço	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	0	4
	fora de serviço	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	6

Fonte: Diário Oficial do Estado de São Paulo.

Quadro 05

Resolução SSP-516/00 – Corregedoria Geral da Polícia Civil

GABINETE DO SECRETÁRIO

CORREGEDORIA GERAL DA POLÍCIA CIVIL

Comunicado

Resolução SSP 516/2000 e SSP 187/2002

Dando continuidade à divulgação das informações de ocorrências envolvendo policiais civis prevista na Resolução SSP 516 / 00, e visando garantir a total transparência almejada pela mesma Resolução, publique-se os dados da Corregedoria Geral da Polícia Civil, referente ao mês de fevereiro de 2016.

VÍTIMAS NÃO POLICIAIS

CASOS	POR POLICIAIS	DECAP	DEMACRO	DEINT-1	DEINT-2	DEINT-3	DEINT-4	DEINT-5	DEINT-6	DEINT-7	DEINT-8	DEINT-9	DEINT-10	DEIC	DHPP	DENARC	OUTROS	TOTAL
MORTAS	EM SERVIÇO																	0
HOMICÍDIO DOLOSO	FORA SERVIÇO																	0
MORTAS	EM SERVIÇO																	0
HOMICÍDIO CULPOSO	FORA SERVIÇO																	0
FERIDAS	EM SERVIÇO	1																1
LES.CORP.DOLOSA	FORA SERVIÇO	1			1					1					1			4
FERIDAS	EM SERVIÇO		1															1
LES.CORP.CULPOSA	FORA SERVIÇO																	0
LESÃO CORPORAL	EM SERVIÇO	2	3															5
DEC. DE INTERVENÇÃO POL.	FORA SERVIÇO	5	3															8
MORTE	EM SERVIÇO	1													1			2
DEC. DE INTERVENÇÃO POL.	FORA SERVIÇO		2						1									3

VÍTIMAS POLICIAIS

CASOS	DECAP	DEMACRO	DEINT-1	DEINT-2	DEINT-3	DEINT-4	DEINT-5	DEINT-6	DEINT-7	DEINT-8	DEINT-9	DEINT-10	DEIC	DHPP	DENARC	OUTROS	TOTAL
MORTOS	EM SERVIÇO																0
	FORA SERVIÇO	1						1	1								3
FERIDOS	EM SERVIÇO		2			1					1	1					5
	FORA SERVIÇO		1					1	1								3
Encaminhados ao serviço de apoio psicológico da Acadepol																	0

PROCEDIMENTOS INSTAURADOS EM TODO ESTADO DE SÃO PAULO

Boletins de Ocorrência	31
Inquéritos Policiais	72
Apurações Preliminares	282
Sindicâncias Administrativas	36
Processos Administrativos	15
Processos Administrativos - LC.1151/11 - LC.1152/11	2

Fonte: Diário Oficial do Estado de São Paulo.

- Em 2001, a Resolução 160 cria o Sistema estadual de coleta de estatísticas criminais, que produz as estatísticas criminais oficiais a partir dos dados gerados pela Polícia Civil (registros da PC). No mesmo ano, a Resolução 161 disciplina os procedimentos para a publicação trimestral obrigatória das informações criminais e de letalidade e vitimização policial (Lei 9.155) a partir das bases de dados coletados conforme Res. 160 e Res. 516, respectivamente.
- No ano de 2013, durante a gestão do Secretário de Segurança Pública e Promotor de Justiça Fernando Grella Vieira, uma nova resolução, a SSP 143, de 26/09/2013, teve por objetivo disciplinar a inserção de dados no Sistema Estadual de Coleta de Estatísticas Criminais. Dentre outras ações, a resolução afirma, em seu artigo 5º, que:

“[...] os casos de Lesão Corporal Decorrente de Intervenção Policial e de Morte Decorrente de Intervenção Policial, bem como o cômputo de vítimas geradas dessas ações, deverão ser contabilizados apartadamente, em quadro próprio” (São Paulo, 2013).

Já o seu parágrafo único afirma que:

“[...] diversamente, os registros de ocorrências de homicídios dolosos atribuídos a policiais em serviço ou fora de serviço, além de classificação própria na forma da Res. 516, serão contabilizados conjuntamente com os homicídios dolosos previstos na forma da Res. 160” (São Paulo, 2013).

Desse modo, para não restar qualquer dúvida sobre o cômputo de mortes violentas intencionais no Estado, a resolução esclarece as formas como devem ser contabilizadas as mortes provocadas por policiais. Segundo o texto da resolução, embora os dados de homicídios praticados por policiais não estejam disponibilizados de forma apartada no site da SSP-SP, são somados ao total de homicídios dolosos registrados em território paulista.

- A Resolução 05/2013, de 07 de janeiro de 2013, estabeleceu os parâmetros de atendimento primário nos casos de ocorrências envolvendo policiais, e alterou os termos “auto de resistência” e “resistência seguida de morte”, usualmente utilizados como nomenclatura, para “lesão corporal decorrente de intervenção policial” e “morte decorrente de intervenção policial”.
- A Resolução SSP/78, de 29 de abril de 2013, determina que os casos de morte decorrente de intervenção policial em serviço, ocorridas na capital, deverão ser registrados e investigados pelo Departamento Estadual de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP). As ocorrências que estiverem localizadas na área do DEMACRO deverão ser registradas e investigadas pelos setores de homicídios da respectiva seccional, salvo em casos de grande repercussão nos meios de comunicação.
- A Portaria DGP 16/201, de 25 de junho de 2013, regulamenta os procedimentos de polícia judiciária nas ocorrências nomeadas como “morte decorrente de intervenção policial” e define, em seu artigo 1º, que são identificadas como “morte decorrente de intervenção policial” as ocorrências envolvendo policiais civis, militares e guardas municipais quando no efetivo exercício de suas funções, durante procedimentos de abordagem, perseguição, confronto e outras ações pertinentes às respectivas atividades institucionais, das quais resulte a morte de pessoas.
- Em 2015, sob a gestão do então Secretário de Segurança Pública e atual ministro do STF, Alexandre de Moares, a **Resolução SSP-40, de 24-03-2015**, disciplinou na SSP o procedimento a ser adotado nas hipóteses de homicídios consumados por agentes das forças policiais ou da fundação Casa e as mortes decorrentes de intervenções policiais. A resolução foi importante para corrigir uma distorção nas estatísticas que vigorou entre 2006 e 2015 nas publicações da Corregedoria Militar, que tinham criado uma categoria intitulada “Homicídio doloso - fora de serviço (reações)” para classificar as mortes provocadas por policiais fora de serviço em reações a roubos, adequando estes casos à exata classificação da res. SSP 40/2015.

Outra medida fundamental da resolução SSP-40/2015 consta em seu art. 3º, que determina:

Artigo 3º. O Ministério Público será imediatamente comunicado das ocorrências, para que, se entender cabível, determine o comparecimento de um Promotor de Justiça ao local dos fatos. Parágrafo único. Competirá ao CEPOL dar ciência ao Ministério Público, por intermédio de órgão indicado pela Procuradoria Geral de Justiça.

Em 2023, na gestão do Secretário de Segurança Pública Guilherme Derrite, a Secretaria de Segurança Pública criou o SPVIDA, através Resolução SSP nº 15 de 01 de março de 2023. Este sistema passou a disponibilizar mapas e bases com todos os boletins de ocorrência dos homicídios dolosos, culposos, feminicídios, lesão corporal seguida de morte e tentativas de homicídios computados na estatística oficial por meio das quais passa ser possível identificar os homicídios dolosos e feminicídios cuja autoria é de policiais da ativa ou aposentados.

Em suma, esse conjunto normativo infralegal produzido no âmbito da Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo ao longo de mais de duas décadas é facilmente adotável por qualquer Secretaria de Segurança Pública e/ou Defesa Social, posto que não demanda interação com poder legislativo ou a criação de lei. No entanto, é justamente esse cabedal normativo que permite transparência ativa por parte das forças policiais e garantiu inclusive que o Ministério Público do Estado de São Paulo passasse a publicar diariamente as estatísticas de mortes por intervenções policiais de agentes de segurança das polícias estaduais, federais e guardas municipais.

9.2 A divulgação ativa de dados de Mortes Decorrentes de Intervenções de Agentes do Estado pelo Ministério Público de São Paulo

- Em setembro de 2015, a Resolução nº 129 do Conselho Nacional do Ministério Público⁶⁸ estabeleceu regras mínimas de atuação do Ministério Público no controle externo da investigação de morte decorrente de intervenção policial. Segundo o artigo 1º da resolução, compete ao MP, no âmbito institucional e interinstitucional, adotar medidas para garantir determinadas diretrizes, dentre as quais destacamos:
 - IV – que haja comunicação do fato pela autoridade policial ao Ministério Público, em até 24 (vinte e quatro) horas (CPP, art. 292 c/c art. 306);*
 - V – que seja instaurado inquérito policial específico, sem prejuízo de eventual prisão em flagrante;*
 - VII – que as armas de todos os agentes de segurança pública envolvidos na ocorrência sejam apreendidas e submetidas à perícia específica;*
 - VIII – que haja uma denominação específica nos boletins de ocorrência policial para o registro de tais fatos;*

68 RESOLUÇÃO Nº 129, DE 22 DE SETEMBRO DE 2015 do Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolucao%20n%20129%20investigao%20morte%20intervencao%20policial.pdf>

X – que seja designado um órgão ou setor no âmbito do Ministério Público capaz de concentrar os dados relativos a tais ocorrências, visando alimentar o “Sistema de Registro de Mortes Decorrentes de Intervenção Policial”, criado pelo Conselho Nacional do Ministério Público;

- Em 4 de novembro de 2019, a Resolução nº 201⁶⁹ alterou as resoluções nº 129/2015 e nº 181/2017 do CNMP para adequá-las às disposições do Direito Internacional dos Direitos Humanos, especialmente à decisão do caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Com a atualização, além de manter a previsão de publicação dos dados no Sistema de Registro de Mortes Decorrentes de Intervenção Policial, a resolução inclui determinações previstas na condenação internacional para garantir que as vítimas de delitos e seus familiares participem de maneira formal e efetiva da investigação criminal realizada pela Polícia Civil ou pelo Ministério Público.
- Diante deste contexto, o Grupo de Atuação Especial da Segurança Pública e Controle Externo da Atividade Policial (GAESP), o Núcleo de Inteligência e Gestão de Conhecimento do Centro de Apoio à Execução (NIGC/CAEx) e o Centro de Apoio Operacional Criminal (CAOCrim) criaram um [painel no site do Ministério Público do Estado de São Paulo](#) que é atualizado diariamente com as informações dos boletins de ocorrência e outras fontes oficiais relacionadas ao envolvimento de agentes do Estado em ocorrências com resultado morte. Para viabilizar e concentrar a sistematização destes dados, o MPESP determinou que os dados recebidos da Secretaria da Segurança Pública no âmbito da resolução SSP-40/2015 supracitada seriam centralizados no Núcleo de Inteligência, de modo que uma unidade específica dentro da organização fosse responsável por sua sistematização e por eventual necessidade de busca ativa de casos repercutidos pela imprensa, mas que não haviam sido notificados ao MP.

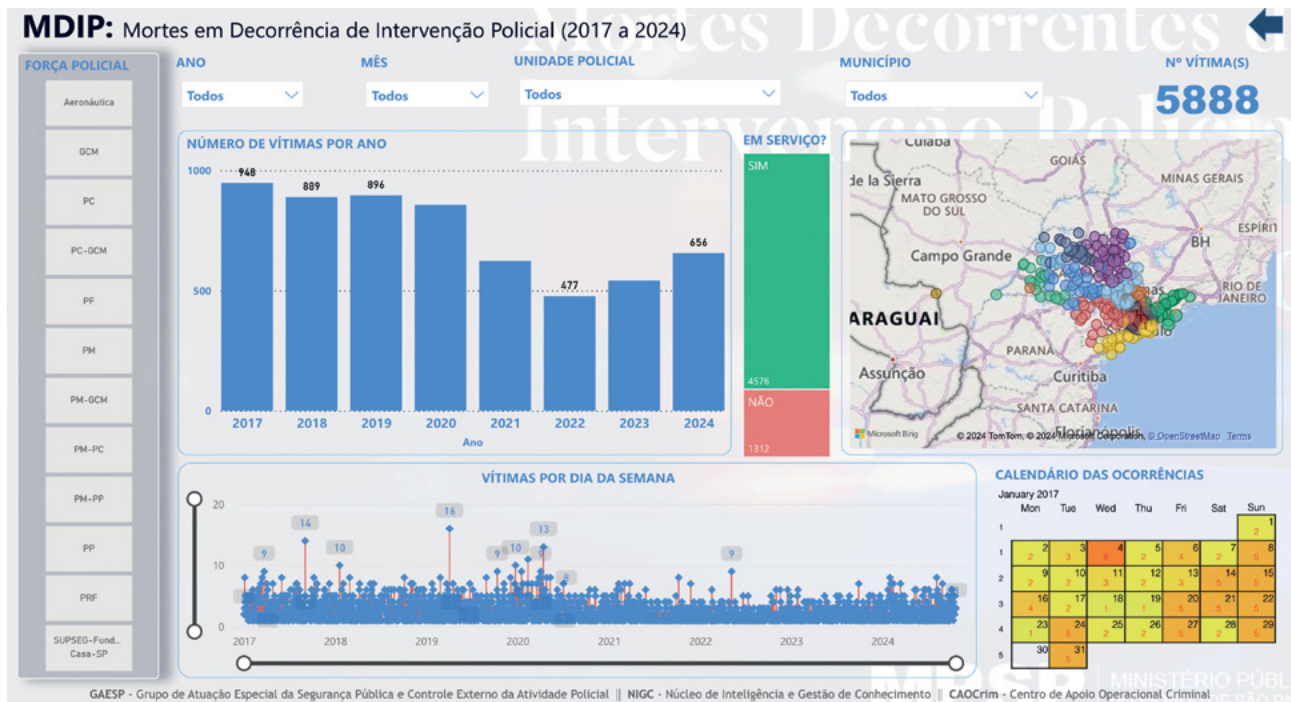
O sistema é atualizado diariamente e os dados têm a identificação da corporação envolvida (incluindo Forças Armadas e Guardas Municipais), ano, mês, cidade e a unidade ou batalhão envolvido. Existe um vasto referencial teórico que demonstra como os homicídios e as mortes decorrentes de intervenções policiais não se distribuem homoganeamente no território, mas tendem a se concentrar em determinadas áreas – ou em favelas e comunidades precárias do ponto de vista socioeconômico ou em áreas em que o comando incentiva explicitamente a prática de homicídios.

Neste sentido, uma ação importante do ponto de vista do controle externo, e considerando a previsão das resoluções nº 129/2015 e nº 201/2019 do CNMP, é que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro adotasse a mesma prática do MPESP, com atualizações diárias dos dados de mortes por intervenção com o nível de detalhamento e granularidade que permita inclusive o monitoramento da política de câmeras corporais adotada pela PMERJ, como determinação da ADPF 635. Acompanhar os indicadores por batalhão/unidade é essencial para verificar onde a política tem funcionado e onde tem falhado.

69 RESOLUÇÃO Nº 201, DE 4 DE NOVEMBRO DE 2019 do Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CDDF/Resoluo-n-201_1.pdf

Figura
01

Visualização do painel de Mortes decorrentes de intervenção policial no estado de São Paulo - MPESP



Fonte: Mortes decorrentes de intervenção policial em Foco. GAESP - Grupo de Atuação Especial da Segurança Pública e Controle Externo da Atividade Policial. Ministério Público do Estado de São Paulo.

9.3 Transparência ativa prevista na Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (Lei 14.751/2023)

No plano nacional, em uma inovação importante, cabe destacar que a Lei n. 14.751, de 12 de dezembro de 2023, que instituiu a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, é explícita em prever, em seu parágrafo 5o, que o Comandante Geral de cada uma das 27 Polícias Militares e 25 Corpos de Bombeiros existentes no país deve assegurar a divulgação pública e detalhada de relatório anual sobre:

- I - Representações recebidas e apuradas contra membros da instituição, o tipo de procedimento apuratório e as sanções aplicadas;
- II - Número de ocorrências policiais atendidas, por tipo;
- III - **Letalidade e vitimização de policiais;**
- IV - **Letalidade e vitimização de civis;**

V - Orçamento previsto e executado.

Ressalta-se que a Lei disciplina a atividade policial militar e, portanto, determina que os dados sejam desagregados para cada uma das corporações, o que só reforça a imprecisão e não conformidade de os dados sobre Mortes Decorrentes de Intervenção Policial no Rio de Janeiro não serem divulgados desagregados por corporação.

9.4 Agências de supervisão civil independentes e o controle de policiais envolvidos em más-condutas

Agências de supervisão civil independentes têm por objetivo garantir a responsabilização e a transparência nas ações policiais. Idealmente são instituições autônomas em relação às forças policiais e lideradas por um civil⁷⁰. No caso de países como EUA e Inglaterra, Kopittke (2023) destaca que são órgãos com poderes e estrutura muito mais robustos do que as agências brasileiras, que normalmente estão dentro da estrutura das organizações policiais e, não raro, são comandadas por policiais.

Nos EUA, existe a Associação Nacional para Supervisão Civil da Aplicação da Lei (NACOLE), entidade que apoia as agências de supervisão civil e realiza o treinamento dos profissionais destas agências, especialmente investigadores e diretores. Uma experiência interessante é a do New York City Civil Complaint Review Board (CCRB)⁷¹, órgão independente que tem o poder de receber, investigar, mediar, ouvir e recomendar ações sobre reclamações contra policiais da cidade de Nova York que supostamente tenham feito uso de força excessiva ou desnecessária, abuso de autoridade ou uso de linguagem ofensiva. A equipe de investigação é composta inteiramente por funcionários civis e conduz as investigações de forma imparcial. O Conselho, por sua vez, encaminha suas conclusões ao comissário de polícia.

Em sua análise de centenas de avaliações de impacto sobre o que funciona e o que não funciona na segurança pública, Kopittke classifica agências de supervisão civil independentes como medidas de alto impacto e extremamente promissoras, embora ainda existam poucos estudos disponíveis com evidências sobre o tema. Uma das avaliações destacadas pelo autor analisou oito cidades nos Estados Unidos e verificou que a probabilidade de as reclamações dos cidadãos transformarem-se em procedimentos de investigação era 78% maior em departamentos que possuíam agência de supervisão civil independente⁷².

Em certa medida, a participação da sociedade civil é fundamental porque diferentes pesquisas indicam que normalmente apenas uma pequena porcentagem de policiais é responsabilizada por reclamações ou ações que incorrem no uso abusivo da força, o que não raramente é encoberto pela corporação por solidariedade ou leal-

70 KOPITTKE, Alberto. Manual de Segurança Pública Baseada em Evidências. Editora Conhecer, 2023.

71 O conjunto de regras que normatiza a atuação do CCRB está disponível em: https://www.nyc.gov/assets/ccrb/downloads/pdf/about_pdf/Title38-A_20230103.pdf.

72 TERRILL, William; INGRAM, Jason R. Citizen Complaints Against the Police: An Eight City Examination. Police Quarterly 2016, Vol. 19(2) 150–179

dade a outros membros da corporação⁷³. Opler⁷⁴ destaca que um postulado essencial da cultura policial reforça a ideia do sigilo do trabalho e da solidariedade entre os pares, o que determina regras como “não entregue outro policial” ou “não se envolva em nada relacionado a outro setor que não o seu”. Estas características da cultura policial contribuem para o aparecimento e manutenção da corrupção e do insulamento policial⁷⁵ e da construção do ethos de bravura⁷⁶.

Artigo publicado na Police Chief Magazine do IACP mostrou que um conjunto de pesquisas tem indicado que aproximadamente 10% dos policiais são responsáveis por 90% dos problemas e denúncias nas corporações⁷⁷. Já um relatório produzido pelo IACP junto ao Departamento de Polícia de Los Angeles observou que 44 “policiais problemáticos” eram responsáveis por elevadas taxas de reclamações de civis. Goldstein já alertava, em um estudo de 1977, que os “policiais problemáticos”⁷⁸ são “bem conhecidos de seus supervisores, dos principais administradores, de seus colegas e dos residentes das áreas em que trabalham, mas que ‘pouco é feito para alterar sua conduta’”(pg. 1.3)⁷⁹.

No Brasil, as poucas pesquisas disponíveis apontam para o mesmo fenômeno, indicando que um pequeno número de policiais normalmente está envolvido em elevados percentuais de desvios e homicídios. O levantamento produzido pelo GENI/UFF sobre as mortes por intervenções policiais no Rio de Janeiro mostrou que, entre 2010 e 2015, ocorreram 3.442 ocorrências de intervenções policiais com resultado morte (MIAE), dos quais 1.417 policiais foram autores, o que corresponde a 2,76% do efetivo das polícias civil e militar (pg. 72⁸¹). Outro levantamento produzido pelo GENI demonstra que a maioria dos policiais figura como autor em apenas uma ocorrência com resultado morte, mas um grupo formado por 371 policiais – o que corresponde a 0,71% do efetivo das corporações Civil e Militar – foi responsável por 50,8% do total de mortes por intervenções policiais registradas. Dito isso, e considerando os dados apresentados na seção 3, que demonstram a concentração territorial das mortes provocadas por intervenções policiais, o controle dos níveis de uso da força pode ser direcionado aos policiais e unidades que ostentam as maiores taxas de letalidade policial, mas ações desta natureza só podem prosperar se contarem com a participação da sociedade civil como instância de controle social.

No caso americano, em 1981 a Comissão de Direitos Civis dos EUA recomendou que todos os departamentos de

73 Estas características constituem um enorme desafio ao controle da atividade policial porque, segundo Bayley, os mecanismos de controle interno são os mais eficientes porque a regulação interna tende a ser mais completa do que a externa em função do acesso a informações, que pode ser negado a aparatos externos; a regulação interna tende a ser mais completa e intensiva, podendo focar em todo o tipo de atividade policial, e não somente naquelas de maior repercussão e que chamam a atenção do público; e a regulação interna pode ser mais variada e sutil, ou seja, utilizar mecanismos formais e informais para garantir sua execução, sendo mais provável a força policial obedecer a uma regulação do comando do que se comportar de determinada maneira pela ameaça de uma regulação externa.

74 OPLER, 1945. Themes as dynamics forces in culture. The American Journal Of Sociology, 51, 198-206.

75 REUSS-IANNI, E. The two cultures of policing: street cops and management cops. New Brunswick: Transaction books, 1983.

76 BITTNER, E. 1995. The capacity to use force as the core of the police role. In V. E. Kappeler (Ed.), The police & soviet: Touchstone readings (pp. 127-137) Prospect Heights, IL: Waveland Press.

77 Police Chief Magazine/Topics/Criminal Justice Reform/Problem Officer Variables and Early-Warning Systems. Frank Hughes, Associate Professor, Grand Valley State University School of Criminal Justice, Michigan Lisa B. Andre, Instructor, Grand Valley State University School of Criminal Justice, Michigan. Disponível em: <https://www.policiechiefmagazine.org/problem-officer-variables-and-early-warning-systems/>

78 Problem officers no original.

79 Tradução própria do original: “are well known to their supervisors, the top administrators, to their peers, and to the residents of the areas in which they work,” but that “little is done to alter their conduct.

80 Samuel Walker, Geoffrey P. Alpert ; Dennis J. Kennedy. Responding to the Problem Police Officer: A National Study of Early Warning Systems, Final Report. September 25, 2000. Disponível em: <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/grants/184510.pdf>

81 MANIFESTAÇÃO FINAL PARA O JULGAMENTO DE MÉRITO conforme determinado no despacho de eDoc 1.047.

Polícia criassem um sistema de alerta precoce para identificar policiais envolvidos em más-condutas, ou seja, policiais que são frequentemente alvo de reclamações ou que demonstram padrões de comportamento inadequado, como o uso frequente da força letal. Um sistema de alerta antecipado é basicamente uma ferramenta de gerenciamento policial que monitora o comportamento de policiais problemáticos com base em dados sobre denúncias e condutas dos policiais e que busca intervir para corrigir esse desempenho de forma antecipada.

De certo modo, essa instância é um misto do que deveriam ser no Brasil as Corregedorias, as Ouvidorias de Polícias e as Comissões de Acompanhamento de Uso da Força. Certas informações sobre a conduta dos policiais só podem ser obtidas pelas Corregedorias, mas quando estas trabalham de forma colaborativa com as instâncias de controle externo, as chances de reduzir desvios e comportamentos agressivos reduzem sensivelmente.

No contexto brasileiro, diante dos elevados patamares de letalidade policial, urge a discussão sobre a reforma do modelo das Ouvidorias de Polícia. Apesar da existência destas estruturas constituir oportunidade importante para o controle social da atividade policial, a maioria delas não possui poder investigativo ou requisitório, de modo que não dispõem de autonomia para investigar por conta própria as queixas recebidas. Em tese, segundo as diretrizes do Fórum Nacional de Ouvidores, estas estruturas deveriam ter independência e autonomia e serem lideradas por membros da sociedade civil organizada, mas várias contam com policiais em sua direção, o que coloca em xeque o princípio básico de controle externo. De modo complementar, normalmente estas estruturas não têm autonomia orçamentária e dependem das Secretarias de Segurança Pública para a garantia de recursos humanos e financeiros para seu funcionamento.

No que diz respeito à criação de comissões de acompanhamento do uso da força, uma experiência a ser destacada é a Comissão de Monitoramento da Letalidade do Estado de São Paulo, instituída em 2021 pela Resolução SSP nº 049/2021. A comissão se reúne trimestralmente e tem como objetivo acompanhar os casos de letalidade policial, identificar padrões e causas estruturais na atividade policial que contribuem para o resultado morte, e propor medidas para reduzir essa violência letal.

A iniciativa é a retomada de uma comissão que havia sido originariamente criada no estado em 2001, também pela Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, descontinuada logo no ano seguinte, reativada em 2003, com atuações esporádicas até 2011. A iniciativa original era formada pelas polícias Civil e Militar, Ouvidoria, pelo Instituto São Paulo Contra a Violência, e pelo Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP). Por sua vez, a nova Comissão, de 2021, prevê em sua composição, além de representantes das polícias Civil e Militar, representantes da Superintendência da Polícia Técnico-Científica, do Ministério Público estadual, da Defensoria Pública estadual, bem como de representantes do Instituto Sou da Paz e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, duas organizações não-governamentais sem fins lucrativos e apartidárias.

Essa composição diversa da Comissão de Letalidade Policial, com representantes de instituições governamentais e da sociedade civil, reflete a compreensão de que o problema da letalidade policial exige uma abordagem multifacetada que envolva não apenas as instituições de segurança pública, mas também o poder judiciário e a sociedade civil, na medida em que esta última pode exercer pressão sobre as instituições para demandar por transparência e accountability.

10. Experiências de qualificação da oferta de segurança pública a partir da aposta em modelos diferentes de policiamento

O exercício do policiamento pelas forças de segurança pública pode ter diferentes modelagens. A atividade de selecionar suspeitos a partir da abordagem policial, das sucessivas incursões ostensivas em comunidades por policiais, dos recorrentes e intensos confrontos entre agentes da segurança pública e a sociedade - são elementos atrelados ao modelo chamado de policiamento ostensivo. Este modelo se vincula a uma matriz de policiamento mais tradicional, altamente reativa, que se baseia em colocar na rua muitos policiais para que estes possam surpreender atividades delituosas em flagrante delito, e assim produzir um número elevado de prisões e apreensões (de armas, drogas, objetos roubados, etc). A proposta deste modelo é evidenciar o poder ostensivo das forças de segurança pública para a sociedade como uma resposta mais eficaz à criminalidade.

Trata-se um tipo de policiamento que desde os anos de 1980 tem sofrido diversas críticas ao redor do mundo, especialmente por não ter legitimidade na entrega de segurança a alguns grupos sociais - tais como mulheres, comunidade LGBTQI+, jovens, negros. Na perspectiva da segurança como direito social, tal como propugnado no Artigo 6º da CF, que precisa ser implementado por meio de políticas sociais e sistemas de políticas públicas de natureza universal, impõem que o controle do crime seja balizado por padrões de policiamento que mitiguem os impactos na sociedade e aumentem a responsabilização dos seus autores, em um pêndulo de eficiência operacional e efetividade democrática.

No Brasil, este modelo de policiamento mais tradicional sempre teve mais aderência societária do que outros modelos. Contudo, algumas experiências alternativas ao policiamento tradicional, como por exemplo, o policiamento comunitário, o policiamento preventivo, a repressão qualificada e mesmo programas de qualificação da relação entre policiais e sociedade já foram vivenciadas no Brasil. Todavia, é importante ressaltar que a mudança no padrão de atuação da polícia está intrinsecamente ligada às plataformas políticas do executivo, que pouco ousam inovar quando o assunto é segurança pública e agenda eleitoral.

E é por isso que em momentos de revisão histórica, como é o aprofundamento das discussões que ensejaram a ADPDF 635, é necessário redobrar a aposta no fortalecimento da governança democrática das capacidades institucionais das instituições de segurança pública, incluindo mecanismos de monitoramento dos padrões de policiamento e a adoção de modelos de ação tático e operacional que contribuam para as melhorias estruturais que vão permitir o fim da intervenção do Poder Judiciário na área no âmbito da ADPF 635. Desse modo, para qualificar a discussão, elencamos na sequência alguns exemplos de políticas inovadoras de promoção da segurança pública. Afinal, ao listar tais experiências, há a convicção de é necessário romper com a narrativa que, para a entrega de segurança à população, é necessário “deixar a polícia trabalhar” a partir de valores e moralidade que afrontam qualquer pressuposto democrático e, na prática, padrões de uso da força desproporcionais ao restante do país.

10.1 Modelos de Policiamento

10.1.1 Pacto pela Vida

Em 2007 o estado de Pernambuco criou o referido programa, que apresentou resultados positivos para a redução da violência letal, pelo menos nos primeiros anos da política. Assim como outros estados, Pernambuco oferece premiações financeiras aos servidores pelo cumprimento das metas estabelecidas. Embora não possua meta específica para redução das mortes decorrentes de intervenções policiais, as mortes por intervenções policiais são contabilizadas nos Crimes Violentos Letais Intencionais, indicador cujos resultados são monitorados no âmbito da política. Devido a importância desta política entre as reformas exitosas no policiamento, este relatório dedicou um tópico específico para o aprofundamento do programa

10.1.2 Base Comunitária do Jardim Ângela

Na década de 1990 o Jardim Ângela, zona sul do município de São Paulo, foi considerado o território mais violento do mundo. Como uma medida para mudar esta realidade, em 1999 foi instalada uma base de policiamento comunitária na região pela Polícia Militar. De maneira simplificada, a plataforma do policiamento comunitário busca construir uma relação de maior proximidade entre a polícia e a população, objetivando melhorar a confiança da sociedade nas instituições policiais e aumentar a responsividade e controle sobre os serviços ofertados pela polícia. No caso do Jardim Ângela, a base alterou completamente a relação entre a PM e a comunidade, tornando-se referência não apenas em assuntos de policiamento, mas também de cidadania. A experiência

foi reconhecida pela a Agência de Aprimoramento Policial do Reino Unido como uma das cinco iniciativas de policiamento comunitário mais bem sucedidas no mundo.

10.1.3 Espírito Santo - Programa Estado Presente em Defesa da Vida

Entre os anos 2000 e 2010, o Espírito Santo esteve entre o segundo e o terceiro Estados mais violentos do Brasil. No ano de 2011, o governo capixaba implantou o Programa Estado Presente, visando a reduzir os índices de violência e criminalidade, com foco especialmente em crimes letais intencionais – homicídio, feminicídio, latrocínio e lesão corporal seguida de morte -, o que fez com que o estado deixasse de figurar entre os mais violentos do País. Atuando em dois eixos de proteção – policial e social – o programa focalizou em 140 bairros de municípios que, entre 2015 e 2018, registraram 74% dos homicídios no Espírito Santo. Um dos principais diferenciais do programa é a centralidade da figura do governador diante da definição e monitoramento das métricas e indicadores de redução das mortes violentas. Mensalmente, é o próprio governador quem lidera as reuniões de monitoramento do programa, das quais participam secretários de Estado de Segurança Pública e Defesa Social, Justiça, Economia e Planejamento, e Direitos Humanos; além dos comandantes das Risp e Aisp; dos comandantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; o delegado-geral da Polícia Civil; representantes da Procuradoria Geral do Estado (PGE), Defensoria Pública, Ministério Público, Tribunal de Justiça, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e da Agência Brasileira de Inteligência (Abin)

10.1.4 GEPAR - Minas Gerais

Trata-se de uma experiência pioneira de policiamento preventivo especializado. Criado em 2003, o GEPAR (Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco (GEPAR) tinha como um dos objetivos melhorar o relacionamento entre a Polícia Militar e a população das comunidades atendidas pelo projeto. A atuação do grupo está baseada na filosofia de trabalhar o contexto social das áreas de risco, visando resgatar a credibilidade da comunidade local para com a polícia militar, através das áreas sociais de polícia preventiva e repressiva a prevenção, a repressão qualificada e a promoção social.

10.1.5 Programa de policiamento RAI0 (Rondas e Ações Intensivas e Ostensivas) - Ceará

O programa, iniciado em 2014, expandiu-se para 66 cidades e se ancora na promoção e qualificação do trabalho dos policiais do referido grupo, que são mais equipados. Observa-se que a população percebe os policiais do RAI0 como mais preparados e menos propensos a cometer ilegalidades em comparação aos policiais militares convencionais. Ou seja, mesmo em um tipo de policiamento ostensivo mais tradicional, é possível vislumbrar que força e autoridade não são sinônimas de maior letalidade.

10.2 Controle da letalidade policial a partir de políticas públicas de proteção a grupos populacionais específicos – adolescentes, jovens e negros

O controle da letalidade policial para ser efetivo precisa ser um compromisso societário compartilhado por diversas instituições e extrapolar as fronteiras da segurança pública. Para se produzir segurança de forma democrática é necessário um compromisso das instituições no desenvolvimento de programas de proteção e empoderamento específicos às populações que são mais afetadas pelos aparelhos repressivos do estado e, portanto, alvos da seletividade do sistema de justiça e segurança pública. Trata-se de uma vertente de atuação importante, pois traz para o centro do debate sobre segurança pública os padrões sócio-históricos que têm embasado e orientado a forma como as instituições policiais concebem a produção da segurança, como estipulam suas metas de produtividade, elaboram suas formações aos novos policiais.

10.2.1 Comitês de Prevenção à Morte Violenta de Adolescentes

Diante da vulnerabilidade de adolescentes, de 12 a 18 anos, à morte violenta, desde 2016 o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) tem provocado alguns estados para a criação de comitês de proteção à vida de adolescentes, especialmente em razão da letalidade policial que acomete esta faixa etária. O primeiro comitê surgiu no estado do Ceará e foi promovido a partir da articulação entre o Governo do Estado do Ceará, Assembleia Legislativa do Ceará e o Unicef. Trata-se de uma importante iniciativa de caráter público pois o formato dos comitês assegura que a responsabilidade na proteção à vida de adolescentes seja compartilhada pelas principais instituições estatais, bem como o estabelecimento de metas de redução dos números das mortes violentas e, por fim, coloca a questão da letalidade policial no centro do debate. Depois da criação do Comitê cearense, foi também criado um comitê no mesmo modelo em São Paulo, no Rio de Janeiro e na Bahia.

10.2.2 Pronasci

Desenvolvido pelo Ministério da Justiça em 2007, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) é uma iniciativa no enfrentamento à criminalidade no país. O Pronasci articula políticas de segurança com ações sociais, prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência. Após um período de descontinuidade, o programa foi relançado em 2023 com o título de Pronasci II. As ações do PRONASCI 2 estão concentradas em 163 municípios brasileiros que representam 50% das mortes violentas intencionais. Na segunda edição, o Programa trouxe o aprimoramento de uma abordagem para a segurança pública centrada na promoção de políticas sociais, ações de proteção às vítimas, enfoque no enfrentamento ao racismo estrutural e seus problemas correlatos, e a aposta numa cultura de paz como forma de entregar policiamento.

10.2.3 Fica Vivo!

Instituído no ano de 2003 no estado de Minas Gerais, o Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo! atua na prevenção e na redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens de 12 a 24 anos, em áreas que registram maior concentração desse fenômeno. O programa Fica Vivo! articula dois eixos de atuação: Proteção Social e Intervenção Estratégica. No eixo Proteção Social, o Programa promove oficinas de esporte, cultura e arte; realiza projetos locais, de circulação e institucionais; faz atendimentos individuais dos jovens e promove Fóruns Comunitários. No eixo Intervenção Estratégica, o Programa promove a articulação interinstitucional entre a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp), a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Ministério Público, o Poder Judiciário e órgãos municipais de segurança pública. Esse eixo contempla a operacionalização do Policiamento Preventivo Especializado, realizado pelo Grupo Especial de Policiamento em Áreas de Risco da Polícia Militar (GEPAR). Além disso, contempla também a formação e funcionamento dos Grupos de Intervenção Estratégica (GIE), que têm como principal objetivo a prevenção e a redução de conflitos e rivalidades violentas.

10.2.4 Defensorias Públicas

As Defensorias Públicas - que têm como missão institucional a oferta de atendimento judicial e extrajudicial, de direitos individuais e difusos de forma integral e gratuita -, desempenham um papel de suma importância nas discussões acerca da prevenção do uso excessivo das forças policiais e na responsabilidade que os estados possuem diante do direito de reparação às vítimas da violência policial e, em casos letais, aos seus familiares. No Ceará, a Defensoria Pública criou em 2017 o programa Rede Acolhe, que passou a atender familiares de pessoas que foram mortas por agentes policiais. O programa ampara e oferece acompanhamento a essas pessoas, que passam a ser assistidas por equipes intersetoriais. Os profissionais da Defensoria trabalham na prevenção e na efetivação dos direitos de familiares e das vítimas em si. Em São Paulo, a Defensoria Pública criou o Rede Apoia em 2022, que também realiza o acolhimento e atendimento aos familiares de pessoas vitimadas por agentes de segurança pública. No Rio de Janeiro, em 2022, a Defensoria Pública criou o RAAVE - Rede de Atenção a Pessoas Afetadas pela Violência de Estado, para potencializar o acolhimento pela Defensoria Pública da população afetada pela violência estatal. Também na Defensoria do Rio de Janeiro, foi criado o Núcleo de Investigação Defensiva (Nidef) que presta auxílio técnico-pericial para análise de provas e produção de contraprovas. À disposição de defensoras e defensores em atuação em Tribunais do Júri, varas criminais e de Infância e Juventude, o Núcleo conta com peritos e consultores externos que reúnem, verificam e contestam informações, buscando evidências fundamentais à manifestação da defesa nos processos criminais. O núcleo é composto por um laboratório de ciências forenses, oferecendo assistência especializada, inclusive em balística ou na averiguação de dados telemáticos, que possa contribuir na defesa de pessoas representadas pela Defensoria em processos criminais de todos os tipos, contribuindo também para qualificar o atendimento de familiares que buscam a Defensoria diante da morte de um familiar por agentes do estado.

11. A proposta de uma meta de redução de letalidade policial a partir do modelo da política de gestão para resultados do Estado de Pernambuco

As políticas de gestão para resultados são estratégias que visam o atingimento de metas a partir de um modelo de monitoramento de indicadores para acompanhamento do cumprimento dos objetivos estabelecidos. A gestão por resultados é um dos três mecanismos essenciais da Nova Gestão Pública, teoria que ganhou força no Brasil na década de 1990, quando a estratégia voltada para resultados passou a ser adotada em áreas como educação e saúde (Sano & Abrucio, 2008)⁸². Na segurança pública, as políticas de gestão para resultados começam a ser empregadas nos anos 2000, tendo como pioneiros estados como Minas Gerais e Pernambuco.

Pernambuco criou, em 2007, o Pacto pela Vida. O programa apresentou resultados positivos para a redução da violência letal, pelo menos nos primeiros anos da política (Neto et al., 2022)⁸³. Assim como outros estados, Pernambuco oferece premiações financeiras aos servidores pelo cumprimento das metas estabelecidas. Embora não possua meta específica para redução das mortes decorrentes de intervenções policiais, esses casos estão

82 SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. *Revista de Administração de Empresas*, v. 48, p. 64-80, 2008.

83 NETO, Raul da Mota Silveira et al. Políticas públicas e redução da criminalidade: uma avaliação do Programa Pacto pela Vida do Estado de Pernambuco. *Economia Aplicada*, v. 26, n. 2, p. 175-202, 2022.

contabilizados nos Crimes Violentos Letais Intencionais, indicador cujos resultados são monitorados no âmbito da política. As mortes em confronto com as polícias compõem o indicador desde o início da política, em 2007.

No Rio de Janeiro, a gestão por resultados foi introduzida a partir do Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade (SIM), através do Decreto nº 41.931, de 2009. Naquele momento, o único indicador relacionado à violência letal monitorado pelo sistema era o homicídio doloso. Isso foi alterado em 2011, com a inclusão da categoria letalidade violenta, indicador que agregava homicídios dolosos, latrocínios, lesões corporais seguidas de morte e os então chamados “autos de resistência” (posteriormente denominados “mortes por intervenção de agente do Estado”).

Em 2019, no entanto, ano em que as polícias fluminenses atingem o maior número de mortes decorrentes de intervenções policiais de toda a série histórica, as mortes por intervenção de agentes do Estado deixam de integrar os indicadores do SIM, e a violência letal passa a ser monitorada a partir da categoria Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) – que no modelo fluminense inclui apenas homicídios, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte⁸⁴. A publicação do Decreto 46.775/2019, que incluiu a alteração e retirou as MIAE do indicador, ocorreu apenas dois dias após a morte da menina Ágatha Félix, de oito anos, alvejada pela Polícia Militar do Rio de Janeiro no Complexo do Alemão. Em agosto de 2020, o Supremo Tribunal Federal profere, no âmbito da ADPF 635, decisão que suspende a eficácia do art. 1º do Decreto 46.775/2019, responsável pela exclusão das mortes por intervenção policial dos indicadores estratégicos do SIM. No final de 2020, portanto, volta a integrar o sistema o indicador letalidade violenta, que inclui as mortes por intervenção de agente de Estado (MIAE), configuração que se mantém até o atual momento.

Atualmente, o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Rio de Janeiro visa alcançar metas de redução dos seguintes indicadores: letalidade violenta, roubo de veículos, roubos de rua⁸⁵ e roubos de carga. Como incentivos, assim como em Pernambuco, são concedidas gratificações financeiras aos servidores conforme os objetivos são atingidos em ciclos semestrais.

Embora o SIM não conte com uma meta específica para a redução das mortes por intervenções policiais, como mencionado anteriormente, esta categoria é um dos componentes do indicador de letalidade violenta. A atual meta de redução da categoria letalidade violenta, para o segundo semestre de 2024, está estabelecida em 3,0% em relação ao mesmo período do ano anterior. Da mesma forma, para o primeiro semestre de 2024 foi adotada uma meta de diminuição de 3,0% no indicador de letalidade violenta⁸⁶.

Olhando para o estado como um todo, é possível observar uma redução de 18,7% na letalidade violenta durante o primeiro semestre de 2024 (em comparação com o mesmo período do ano anterior), bastante acima da meta estabelecida pelo SIM. Aplicando o mesmo percentual de redução às mortes decorrentes de intervenções policiais, o estado do Rio de Janeiro como um todo deveria passar de 571 mortes por intervenção de agente do

84 Decreto nº 46.775, de 23 de setembro de 2019.

85 Indicador que agrega roubos a transeuntes, roubos em coletivos e roubos de celulares.

86 <https://www.rj.gov.br/isp/sites/default/files/2024-08/Metas%202024%202.pdf>

Estado no primeiro semestre de 2023 para 554 no mesmo período de 2024. No entanto, o número de vítimas efetivamente observado nos seis primeiros meses deste ano foi de 367, representando uma redução de 35,7% em relação a 2023. Ou seja, tanto em relação à letalidade violenta como em relação às mortes pelas polícias, o estado tem superado a meta de 3,0% de redução.

Ainda assim, comparativamente, o Rio de Janeiro segue apresentando taxas elevadas de mortes decorrentes de intervenções policiais, ocupando a sétima colocação do ranking de estados com maiores taxas de letalidade em intervenções policiais de acordo com o 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública⁸⁷.

No caso de Pernambuco, o Juntos pela Segurança⁸⁸, que é um aperfeiçoamento do Pacto pela Vida, colocou como prioridade a questão da Governança do Programa. Desde sua criação nos anos 2000, o programa de metas pernambucano previa a articulação entre os órgãos do sistema de justiça criminal e a integração entre diversas áreas governamentais orientadas ao enfrentamento da violência letal e das vulnerabilidades sociais. A coordenação do programa, contrariando a lógica de vários estados, é politicamente uma atribuição da Governadora, mas tecnicamente da Secretaria de Planejamento. Este modelo parte do reconhecimento que a violência é um fenômeno complexo e multifacetado, exigindo do Estado uma atuação integrada entre os órgãos de repressão e controle criminal, mas em permanente cooperação com os atores dedicados à prevenção à violência, acolhimento de vítimas, ressocialização, dentre outros.

No modelo de governança do Estado de Pernambuco, o estabelecimento de metas e a mobilização das instituições para atingir resultados é um elemento essencial. Foram estabelecidas etapas detalhadas do processo de gestão do programa e uma série de comitês para monitorar o desempenho das instituições no alcance das metas e na implementação de projetos estruturantes. A participação da sociedade civil organizada e da academia nos comitês garante a accountability do modelo.

Os comitês se reúnem periodicamente para analisar o comportamento dos indicadores, avaliar as estratégias adotadas, revisar procedimentos, decidir sobre alocação de recursos e acompanhar a execução de projetos relevantes para construir novas capacidades no enfrentamento a violência.

O Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, espaço próprio da participação social, tem o papel de avaliar a atuação dos órgãos responsáveis pela segurança e defesa social, contribuindo para a transparência e prestação de contas do modelo. A participação social é elemento central no diálogo com as instituições executoras, bem como no monitoramento dos projetos e seus resultados. Neste sentido, o sucesso de um modelo de sistema de metas baseado em remuneração variável por desempenho pressupõe a participação ativa da sociedade civil.

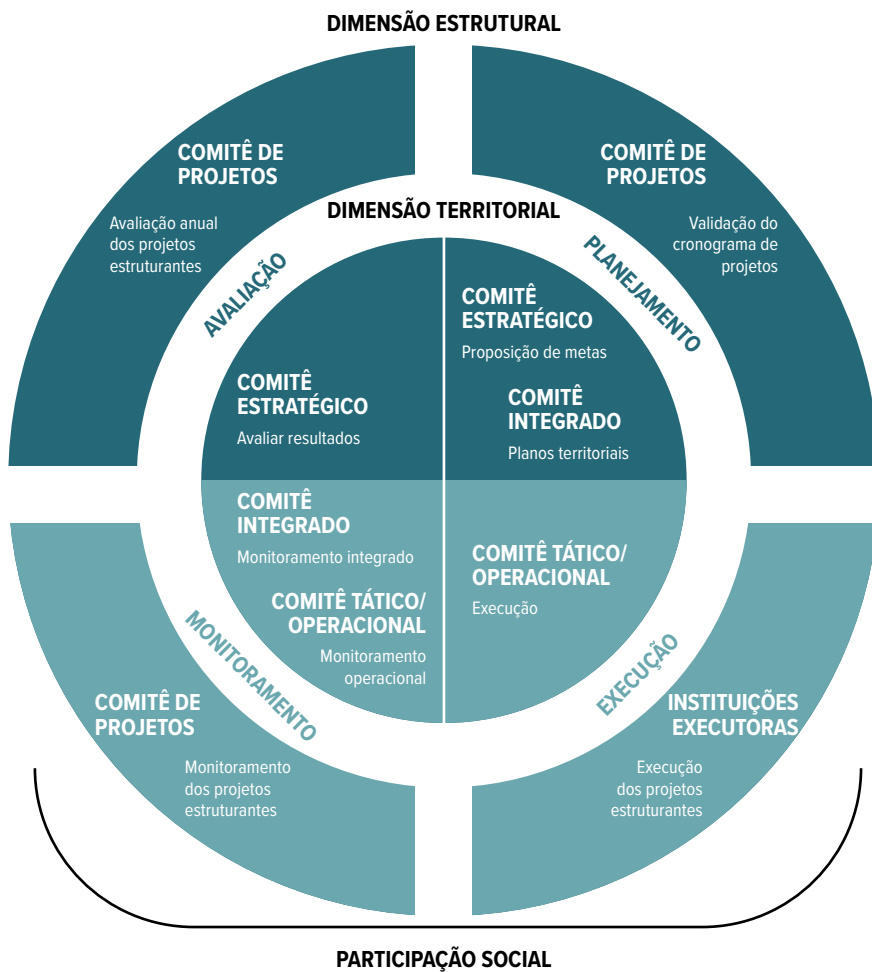
Diferentes estudos já indicaram que o sucesso no funcionamento do sistema de metas pernambucano é justamente a estrutura de governança que reúne representantes máximos dos setores do Governo, em especial das

87 ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2024. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 18, 2024. ISSN 1983-7364. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>

88 Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, 2023-2030. Disponível em: <https://www.seplag.pe.gov.br/prioridades/43-prioridades/41-juntos-pela-seguranca>

forças policiais, atores responsáveis pelas políticas sociais e a sociedade civil, com encontros periódicos, institucionalizando um modelo de fazer segurança pública que, ainda que com muitas dificuldades e desafios, busca superar a fragilidade dos mecanismos de coordenação e governança nas políticas públicas de segurança. Não à toa, o modelo inspirou o programa Viva Brasília O Nosso Pacto pela Vida no DF em 2015, o Programa Estado Presente em Defesa da Vida no Espírito Santo em 2010, e o Paraíba Unida pela Paz criado em 2011.

Figura 02 | Modelo de governança do Juntos pela Segurança



Fonte: Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional (2023).

11.1 A definição de uma meta para redução da letalidade policial no Rio de Janeiro

No programa Juntos Pela Segurança, a meta atual de redução das CVLI, indicador que no caso pernambucano inclui, além dos homicídios dolosos, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte também as mortes por intervenção policial, é de 30% até 2026. Este percentual foi estabelecido para que o estado de Pernambuco atinja uma taxa de violência letal abaixo da mediana nacional, conforme dados publicados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Tomando como base o ano de 2023, o Rio de Janeiro apresentou uma taxa de 5,4 mortes por intervenções policiais para cada 100 mil habitantes, 1,7 vezes maior do que a média nacional de 3,1 por 100 mil. Naquele ano, a posição mediana era ocupada pelo estado da Paraíba, cuja taxa de morte por intervenção policial foi de 1,81 casos por 100 mil habitantes. Seguindo a metodologia proposta no Juntos Pela Segurança de Pernambuco, para atingir esse índice, seria necessário que o Rio de Janeiro alcançasse uma redução média de 66% na taxa de mortes decorrentes de intervenções policiais. É válido frisar que, na apuração desta meta anual, o governo fluminense pode adotar faixas diferentes para unidades operacionais que já atuam abaixo da mediana nacional e as unidades que apresentem indicadores/taxas superiores, de modo a compatibilizar os esforços necessários para as realidades territoriais e tático operacionais locais.

Seguindo a metodologia proposta no Juntos Pela Segurança de Pernambuco, para atingir esse índice, seria necessário que o Rio de Janeiro alcançasse uma redução média de 66% na taxa de mortes decorrentes de intervenções policiais.

Em termos conceituais, a definição de uma meta para redução das mortes decorrentes de intervenções policiais insere-se no contexto do fortalecimento dos mecanismos de controle do uso legítimo da força, propugnado pelas normas e sentenças internacionais de órgãos aos quais o Brasil aderiu, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos. À semelhança do regime de metas para a inflação⁸⁹, amplamente aceito como ferramenta de estabilidade econômica e rigor monetário, a fixação de uma meta de redução da letalidade policial deve ousar na mensagem, de modo a sinalizar que a institucionalidade legal do Estado Democrático de Direito não se coaduna com práticas que banalizam o uso da força como mecanismo de controle do crime. Ou seja, a fixação de uma meta anual que traga o Estado do Rio de Janeiro para a posição mediana entre as Unidades da Federação implica em assumir um esforço institucional de cada uma das polícias que atuam no estado de colocar o Rio de Janeiro em patamares civilizados de indicadores de uso da força, assim como já foi feito nos anos de 2012 e 2013.

Todavia, ao mesmo tempo que essa meta seja fixada, é relevante considerar que o seu cumprimento está sujeito a condicionais sociais, econômicas, institucionais e políticas que podem afetar a capacidade de ela ser atingida no curto prazo. Nesse caso, da mesma forma como a legislação relativa à meta de inflação recomenda, é preciso considerar esse percentual de ao menos 66% como “centro da meta”, estabelecendo-se uma banda inferior (intervalo de tolerância), apurada pela mediana dos dados nacionais mensais informados ao SINESP (Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas), administrado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP. É importante ressaltar que, para essa meta anual poder ser atingida e monitorada, o MJSP também precisa compatibilizar o SINESP às determinações do julgamento da ADPF 635 e à possibilidade de detalhamento das mortes por intervenções policiais considerando a desagregação por corporação, unidade operacional (Batalhões, Delegacias, entre outras), e se em serviço ou fora de serviço.

89 <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/metainflacao>

Ademais, a meta de redução das mortes por intervenções policiais não pode estar associada ao indicador de letalidade violenta tal como previsto no Decreto 47.402/2020, posto que uma eventual redução de outras modalidades de homicídio, tal como o latrocínio, preencheriam os requisitos de redução previstos na meta. É fundamental que a meta de 66% seja exclusiva para o indicador de morte por intervenção de agente de Estado (MIAE).

Recomenda-se que, além das instâncias de participação social já previstas no modelo de governança do Juntos pela Segurança, que poderiam ser facilmente replicadas pelo Rio de Janeiro, uma comissão de supervisão e monitoramento, nos moldes da Comissão de Monitoramento da Letalidade do Estado de São Paulo⁹⁰, seja criada para acompanhar e monitorar os esforços empreendidos pelo Governo do Rio de Janeiro para o cumprimento da meta. No modelo paulista, tal como descrito na seção 8, a comissão é formada por representantes da Polícia Militar, Civil, Técnico Científica, Ministério Público, Defensoria Pública e por representantes da sociedade civil que se comprometem com o sigilo das informações discutidas e reúnem-se trimestralmente. Esta é uma oportunidade de debater de forma mais atenta os indicadores relacionados ao uso da força, já que o sistema de metas inclui, além de outros crimes contra a vida, também crimes patrimoniais.

Recomenda-se ainda que o Instituto de Segurança Pública (ISP) e o SINESP publiquem mensalmente os índices de cumprimento da meta de redução de MDIP para o estado do Rio de Janeiro e para o país todo, aumentando a aderência da arquitetura do SUSP à legislação e às normas internacionais de uso da força. Seja como for, se as ocorrências de Mortes Decorrentes de Intervenção Policial ficarem fora do intervalo de tolerância por seis meses consecutivos, sugere-se que seja considerado descumprimento da meta, obrigando, sob pena de responsabilidade administrativa, os dirigentes das corporações de segurança pública que estiverem descumprindo a meta fixada a justificarem de forma circunstanciada e detalhada as razões do descumprimento e as medidas saneadoras adotadas para o retorno dos padrões de uso da força ao centro da meta anual.

90 Resolução SSP nº 049, de 01 de dezembro de 2021. Constitui Comissão de Monitoramento da Letalidade envolvendo Policiais, no âmbito da Secretaria da Segurança Pública. Disponível em: https://www.imprensaoficial.com.br/DO/GatewayPDF.aspx?pagina=18&caderno=Executivo%20I&data=02/12/2021&link=/2021/executivo%20secao%20I/dezembro/02/pag_0018_6ee96626c94fa52da3972ef16ae8e681.pdf&paginaordenacao=100018

12. Conclusão

Para finalizar, cabe destacar que o debate em torno da ADPF 635 ocorre à luz de condenações do Estado brasileiro na Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Em fevereiro de 2017 a CIDH proferiu a condenação relativa ao caso Favela Nova Brasília, que versa sobre a responsabilidade internacional do Estado pela violação do direito à vida e à integridade pessoal de 26 homens executados pelas forças policiais do Rio de Janeiro e 3 mulheres vítimas de violência sexual, entre os anos de 1994 e 1995, em operações policiais realizadas na Favela Nova Brasília, no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro. Na sentença, a Corte declarou a responsabilidade do Estado brasileiro por não investigar os crimes e negar acesso à justiça às vítimas e familiares e determinou medidas de reparação e de não repetição, que incluem a publicação e compilação de dados sobre mortes decorrentes de intervenções policiais, a investigação imparcial e independente de crimes cometidos por policiais e a participação das vítimas e familiares na investigação e em processos judiciais⁹¹.

Em 2024, o Estado brasileiro foi condenado novamente em duas ações relativas ao uso abusivo da força policial. No caso Tavares Pereira a condenação decorreu da morte do trabalhador rural Antônio Tavares e pelos ferimentos causados a 185 integrantes do MST que sofreram repressão da polícia militar do estado do Paraná em maio de 2000 quando bloqueavam a rodovia BR-277. Na sentença, a Corte determina que o Estado brasileiro adeque seu ordenamento jurídico para impedir que a justiça militar julgue delitos cometidos por policiais militares contra civis, o que segue sendo prática comum em vários estados.

Já no caso Honorato vs Brasil, também conhecido como “Operação Castelinho”, agentes do Grupo de Repressão e Análise aos Delitos de Intolerância (GRADI) da Polícia Militar do Estado de São Paulo executaram 12 pes-

91 FERREIRA, Poliana da Silva. O arcabouço normativo de regulação da atividade policial: instrumentos internacionais e internalização no Brasil. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. (Informe de análise, 3). ISBN 978-65-89596-39-4. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/5fbcbb5a-67f6-45e0-8575-baedcefc8c6e>

soas em uma rodovia no interior em março de 2002. A Corte concluiu que não houve troca de disparos entre os policiais e os doze mortos e que as vítimas não estavam armadas. Neste caso, o Estado brasileiro foi condenado a adotar medidas para implementação de dispositivos de geolocalização nas viaturas e fardas dos policiais, além da determinação de que todo policial envolvido em ação com resultado morte seja afastado temporariamente de sua função de policiamento ostensivo até que se determine sua reincorporação pela Corregedoria.

Diante deste contexto, é imprescindível que o Governo do Estado do Rio de Janeiro se comprometa com uma meta de redução de 66% na taxa de mortes decorrentes de intervenções policiais, o que vem se mostrando possível à luz dos indicadores oficiais publicados pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, dada a redução de 34,5% das mortes por intervenção policial entre 2022 e 2023, sem impacto no aumento de outros indicadores de criminalidade ou na redução dos indicadores de produtividade.

Diante deste contexto, é imprescindível que o Governo do Estado do Rio de Janeiro se comprometa com uma meta de redução de 66% na taxa de mortes decorrentes de intervenções policiais, o que vem se mostrando possível à luz dos indicadores oficiais publicados pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, dada a redução de 34,5% das mortes por intervenção policial entre 2022 e 2023, sem impacto no aumento de outros indicadores de criminalidade ou na redução dos indicadores de produtividade, conforme demonstrado na seção 4.

Ainda em relação às normas gerais que afetam a definição de metas de controle do uso da força no Rio de Janeiro, mas não são exclusivas desta Unidade da Federação, é forçoso ressaltar que o Estado de Coisas Inconstitucional na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro também deriva da baixa capacidade de parametrização, monitoramento, avaliação e estabelecimento das metas previstas no Sistema Único de Segurança Pública, por parte do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Como já frisado, o SINESP, que constitui o principal instrumento de monitoramento do cumprimento das

metas previstas nos Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa

Social, não detalha as informações necessárias ao cumprimento do previsto no artigo 12 da Lei do SUSP. Se é objetivo da Secretaria Nacional de Segurança Pública que o Sistema seja a plataforma de integração de dados oficiais, é importante, então, que seja dada prioridade aos aspectos técnicos metodológicos de produção e uso de estatísticas públicas, para além das discussões necessárias, mas insuficientes, sobre mecanismos de integração tecnológica de informações.

Por mais que se reconheça importantes esforços técnicos na discussão sobre a atualização das normas de uso da força por parte das forças de segurança pública do Brasil, a exemplo do Grupo de Trabalho criado no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública, vinculada ao MJSP, para propor a atualização das normas sobre a matéria, até o momento a publicação efetiva de novos atos (Decretos, Portarias, entre outros) está aguardando o

juízo de conveniência política do Governo Federal e, diante disso, a lógica da *accountability* (*transparência e prestação de contas*), viga mestra da Lei que criou o SUSP e Comando Constitucional, vai sendo enfraquecida. O Estado de Coisas Inconstitucional da Segurança Pública no Rio de Janeiro configura-se, portanto, como a soma de opções político-institucionais que sobrevalorizam os aspectos táticos operacionais da atividade policial e invisibilizam, ao fim e ao cabo, os instrumentos e as métricas que poderiam monitorar e avaliar a conformidade dos padrões de uso da força por parte das forças de segurança pública que atuam no estado. Enquanto a opacidade em relação aos indicadores existir, dificilmente será possível afirmar que o problema deixou de ser objeto de atenção do Poder Judiciário.

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública sugere, enfaticamente, que no julgamento da ADPF, seja reforçada a capacidade de monitoramento da atividade policial, bem como seja determinada a imediata regulamentação das novas Leis Orgânicas Nacionais das Polícias Civil e Militar, a regulamentação da Lei 13.060/2014, que determina que os órgãos de segurança pública priorizem o uso de instrumentos de menor potencial ofensivo nas situações em que a integridade física ou psíquica dos policiais não estiver em risco, bem como dê interpretação conforme ou invalide artigos e itens da legislação estadual do Rio de Janeiro (Leis Orgânicas Estaduais das Polícias Civil e Militar, a exemplo da Lei Complementar 204, de 30 de junho de 2022, e da Lei 443, de 1 de julho de 1981) que impedem o compartilhamento e a divulgação de informações e estatísticas sobre ocorrência envolvendo uso da força e mortes decorrentes de intervenção policial, de forma detalhada e desagregada entre as polícias e o Instituto de Segurança Pública e/ou a SENASP/MJSP. É recomendável que o Instituto de Segurança Pública e o Ministério Público Estadual sejam autorizados, explicitamente, a terem acesso a todos os registros de ocorrências das polícias estaduais⁹², de modo a permitir a produção detalhada de estatísticas necessárias ao monitoramento das metas fixadas nos vários planos estaduais e nacionais na área da segurança pública e defesa social.

Em conclusão, o Estado de Coisas Inconstitucional na Segurança Pública do Rio de Janeiro, é fruto de opções político e institucionais que precisam ser objeto de esforços redobrados de revisão, monitoramento e *accountability*. Tornar as instituições de segurança pública mais *accountables*, ou seja, mais responsáveis à ideia de transparência e prestação de contas é uma forma de reforçar a capacidade de governança democrática das polícias no Brasil e, sobretudo, de dotá-las de mais eficiência e efetividade para a prevenção da violência, o controle do crime e a garantia da segurança pública como um direito social e condição para o exercício pleno da cidadania de todos e todas as brasileiras. Se o crime e a violência impõem desafios à garantia da segurança da população, o que é um fato, é igualmente verdade que, no Estado Democrático não pode transigir com o controle do uso da força. É ele que vai definir se um país está sob o julgo da lei ou, em sentido contrário, sob o domínio do medo e do arbítrio.

92 A proteção de dados prevista na LGPD (Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018, não se aplica ao tratamento de dados pessoais realizados para fins de segurança pública e persecução penal (itens a, b, c e d do Artigo 4o da referida Lei), ainda mais se os bancos de dados forem necessários à produção de estatísticas públicas previstas em normas estaduais e nacionais. O sigilo, nesses casos, será tão somente aquele determinado pelo Poder Judiciário, não podendo haver óbice ao compartilhamento de dados gerais entre as instituições que compõem o SUSP.

As opções político-institucionais que reforçam a continuidade do **Estado de Coisas Inconstitucional na Segurança Pública do Rio de Janeiro:**

diagnóstico da Segurança Pública Fluminense pós ADPF 635



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA