**EXCELENTÍSSIMO SENHOR RELATOR MINISTRO EDSON FACHIN DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**Ref.: ADPF 635/RJ**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, por seu Procurador-Geral de Justiça, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, manifestar-se acerca dos documentos juntados pelo Estado do Rio de Janeiro, notadamente nos índices 957/968, bem como sobre demais pontos relevantes objeto da presente arguição, na forma a seguir exposta, com escopo de contribuir para os debates, a busca da consensualidade e, em última análise, para a decisão do plenário dessa Suprema Corte.

Em 10 de maio do corrente, o Estado do Rio de Janeiro adunou aos autos as resoluções editadas para tratar: (i) do protocolo de segurança e prevenção de incidentes em unidades escolares estaduais; (ii) da capacitação de agentes de segurança para prestar atendimento hospitalar tático; (iii) do serviço de atendimento psicológico da tropa; (iv) do sistema de controle de armas, munições e demais materiais bélicos; e (v) da meta de redução da letalidade policial (eDoc 957).

Em seguida, notadamente no dia 13 de maio, o Estado do Rio de Janeiro anexou o Relatório Técnico realizado pelo Instituto de Segurança Pública que embasou a Resolução SESP n.º 16/2024 que trata sobre a meta de redução da letalidade policial.

Na referida manifestação, além de o Estado tecer considerações acerca das razões que levaram à elaboração das resoluções nos moldes propostos, abordou o conceito de excepcionalidade; a autonomia das perícias; definição do índice de redução do MIAE; o uso de câmeras e o curso de capacitação de tratamento pré-hospitalar.

Na mesma data, V. Exa. determinou que o Arguente e *os amici curiae* e este MPRJ se manifestassem sobre tais documentos.

Nessa vereda, apresentar-se-ão, a seguir, as informações colhidas no âmbito do *Parquet* fluminense, junto aos órgãos ministeriais com atuação específica na temática subjacente a esta ADPF.

## I- META DE REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL

Antes de se manifestar sobre as propostas de metas de redução de letalidade policial, o MPRJ reputa importante analisar a evolução dos dados desde o ano de 2019, data do ajuizamento desta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e a data atual. Para tanto, colaciona-se abaixo a tabela com histórico mês a mês das mortes por intervenção de agentes do Estado elaborada e divulgada pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP)[1].

Tabela de dados - Morte por intervenção de agente do Estado - Área: Tudo

| | jan. | fev. | mar. | abr. | mai. | jun. | jul. | ago. | set. | out. | nov. | dez. | Total | Dif. abs. | Dif. % | Taxa por 100 mil |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2003 | 90 | 111 | 113 | 125 | 96 | 86 | 100 | 94 | 102 | 132 | 75 | 71 | 1.195 | | | 8 |
| 2004 | 77 | 65 | 81 | 68 | 103 | 75 | 69 | 90 | 86 | 114 | 90 | 65 | 983 | -212 | -17,7% | 7 |
| 2005 | 72 | 59 | 94 | 67 | 93 | 116 | 90 | 119 | 111 | 105 | 95 | 77 | 1.098 | 115 | 11,7% | 7 |
| 2006 | 66 | 70 | 92 | 101 | 89 | 102 | 88 | 124 | 75 | 87 | 88 | 81 | 1.063 | -35 | -3,2% | 7 |
| 2007 | 117 | 90 | 111 | 131 | 137 | 108 | 81 | 127 | 125 | 113 | 110 | 80 | 1.330 | 267 | 25,1% | 9 |
| 2008 | 109 | 109 | 140 | 147 | 147 | 105 | 62 | 30 | 62 | 74 | 81 | 71 | 1.137 | -193 | -14,5% | 7 |
| 2009 | 94 | 75 | 103 | 102 | 80 | 107 | 87 | 75 | 82 | 93 | 76 | 74 | 1.048 | -89 | -7,8% | 7 |
| 2010 | 77 | 62 | 81 | 102 | 109 | 74 | 58 | 30 | 34 | 71 | 102 | 55 | 855 | -193 | -18,4% | 5 |
| 2011 | 61 | 39 | 68 | 68 | 74 | 62 | 37 | 18 | 23 | 20 | 33 | 20 | 523 | -332 | -38,8% | 3 |
| 2012 | 38 | 35 | 38 | 45 | 41 | 19 | 49 | 44 | 15 | 31 | 38 | 26 | 419 | -104 | -19,9% | 3 |
| 2013 | 29 | 29 | 38 | 37 | 41 | 26 | 36 | 27 | 41 | 38 | 31 | 43 | 416 | -3 | -0,7% | 3 |
| 2014 | 50 | 56 | 46 | 37 | 53 | 45 | 57 | 45 | 49 | 45 | 63 | 38 | 584 | 168 | 40,4% | 4 |
| 2015 | 65 | 83 | 54 | 59 | 44 | 44 | 61 | 49 | 58 | 52 | 47 | 29 | 645 | 61 | 10,4% | 4 |
| 2016 | 53 | 49 | 61 | 78 | 84 | 75 | 74 | 74 | 88 | 87 | 94 | 108 | 925 | 280 | 43,4% | 6 |
| 2017 | 98 | 85 | 123 | 80 | 97 | 97 | 63 | 70 | 106 | 98 | 125 | 85 | 1.127 | 202 | 21,8% | 7 |
| 2018 | 157 | 102 | 109 | 101 | 145 | 155 | 130 | 176 | 108 | 127 | 136 | 88 | 1.534 | 407 | 36,1% | 9 |
| 2019 | 159 | 145 | 132 | 124 | 172 | 153 | 195 | 173 | 154 | 146 | 137 | 124 | 1.814 | 280 | 18,3% | 11 |
| 2020 | 156 | 164 | 115 | 179 | 130 | 34 | 52 | 51 | 54 | 145 | 81 | 84 | 1.245 | -569 | -31,4% | 7 |
| 2021 | 148 | 148 | 158 | 143 | 112 | 97 | 100 | 114 | 77 | 120 | 82 | 57 | 1.356 | 111 | 8,9% | 8 |
| 2022 | 100 | 101 | 140 | 89 | 140 | 79 | 141 | 140 | 87 | 101 | 114 | 98 | 1.330 | -26 | -1,9% | 8 |
| 2023 | 104 | 98 | 122 | 91 | 66 | 90 | 82 | 37 | 37 | 44 | 47 | 53 | 871 | -459 | -34,5% | 8 |
| 2024 | 57 | 54 | 41 | 53 | | | | | | | | | 205 | -666 | -76,5% | |

**Como indicam os dados históricos, no ano de 2019, o Estado do Rio de Janeiro registrou 1814 (mil oitocentas e quatorze) mortes por intervenção de agentes do Estado.**

**No último ano completo da série histórica, 2023, o Estado do Rio de Janeiro computou 871 (oitocentas e setenta e uma) mortes por intervenção de agentes do Estado, o menor patamar no Estado desde o ano de 2015, representando uma redução de 52% (cinquenta e dois por cento) em comparação com o ano base de comparação, contexto em que foi ajuizada e foram deferidas as primeiras medidas cautelares no bojo desta ADPF.**

**A significativa redução da letalidade policial, como resultado dos parâmetros de controle de operações policiais e do incremento de instrumentos de controle externo pelo Ministério Público da**

[1] Dispnível para consulta em https://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/

**atividade policial, não apenas manteve sustentação, como ganhou ainda mais impulso no primeiro quadrimestre do ano de 2024.**

**Nos quatro primeiros meses de 2019, ano de ajuizamento desta ADPF e, portanto, base de comparação de dados de letalidade policial, o Estado do Rio de Janeiro registrou 560 (quinhentas e sessenta) mortes por intervenção de agentes do Estado.**

**Já no primeiro quadrimestre de 2024, último dado consolidado pelo ISP, foram registradas 205 (duzentas e cinco) mortes por intervenção de agentes do Estado, o que representa uma redução de aproximadamente 64% (sessenta e quatro por cento) em relação ao primeiro quadrimestre do ano base.**

**E mais, nos quatro meses que se seguiram ao deferimento da primeira decisão cautelar monocrática nesta ADPF (junho a setembro de 2020), em 05/06/2020, o Estado do Rio de Janeiro registrou 191 (cento e noventa e uma) mortes por intervenção de agentes do Estado, número apenas 7% (sete) por cento menor que o registro no primeiro quadrimestre de 2024, com a diferença de que, entre junho e setembro de 2020, foram realizadas 142 (cento e quarenta e duas) operações policiais no Estado do Rio de Janeiro e, já nos quatro primeiros meses de 2024, foram realizadas 457 (quatrocentas e cinquenta e sete) operações policiais[2].**

**Em linha gerais, as medidas de planejamento e controle advindas das cautelares deferidas nesta ADPF 635 permitiram que as forças policiais realizassem no primeiro quadrimestre de 2024 321% mais operações que realizaram no quadrimestre imediatamente posterior ao deferimento da primeira medida cautelar nestes autos, com uma letalidade apenas 7% (sete por cento maior) do que a observada nos quatro meses imediatamente posteriores à primeira decisão monocrática do Ministro Relator.**

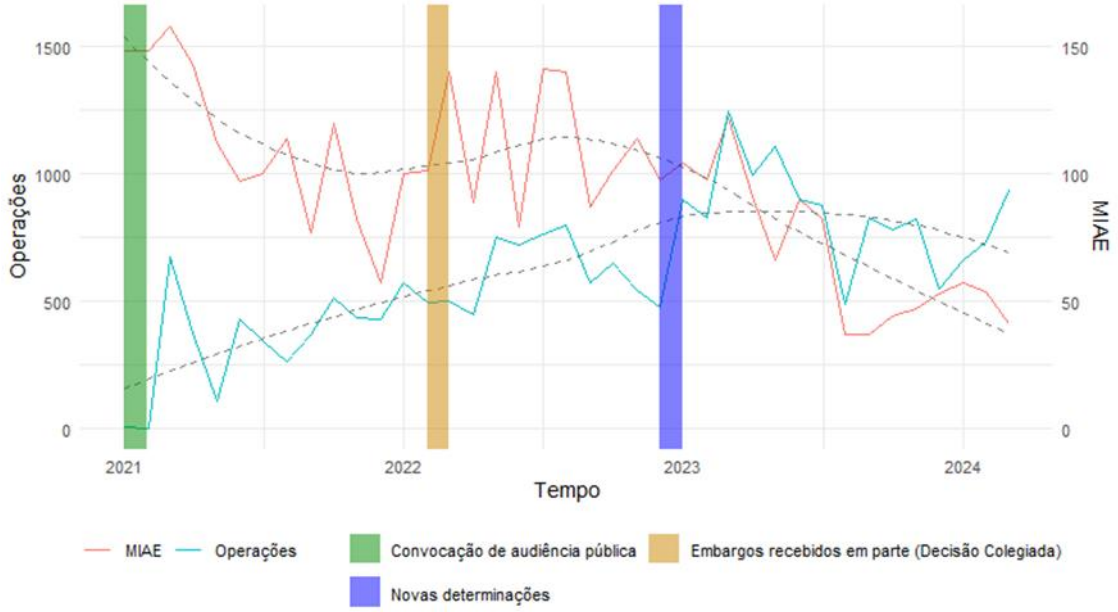
Tal constatação de que o número de operações policiais não impacta direta e proporcionalmente o quantitativo de letalidade policial, inclusive, encontra-se corroborado por análise recente realizada pela Gerência de Análises, Diagnósticos e Geoprocessamento do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, que instrui esta manifestação e embasa nossas considerações sobre prescindibilidade do conceito

[2] Dados compilados em https://www.mprj.mp.br/adpf-635

jurídico indeterminado de excepcionalidade para fins de controle e redução de mortes por intervenção de agentes do Estado.

A GADG/MPRJ indicou que, embora não seja possível identificar um padrão consistente que indique uma relação direta entre o aumento das operações policiais e a diminuição das mortes por intervenção de agentes do Estado, também não há indícios de que o aumento das operações esteja associado, localmente, a um aumento da letalidade policial. Neste sentido, veja-se a figura a seguir:

*Figura 4: Séries históricas das Operações e MIAEs no Rio de Janeiro – 2021 a 2024.*
*Linha de tendência suavizada (linha tracejada cinza) e faixas verticais indicando os marcos históricos.*




Fonte: Elaborado pela GADG/MPRJ com base nos dados do ISP-RJ, do Formulário da ADPF 635 e do ROPC

A figura acima revela que operações policiais realizadas com a observância dos parâmetros definidos por essa Suprema Corte não causam aumento na letalidade policial. Neste contexto, concluindo a pesquisa, o órgão técnico do MPRJ aduziu:

> "Por meio de todas as análises realizadas, é possível concluir que os padrões observados não apenas indicam uma **relação mais clara entre a evolução da ADPF 635 e a diminuição da letalidade da ação policial, mas também sugerem um possível ganho de eficiência e aprimoramento nos sistemas de registro das operações, destacando uma tendência promissora em direção a práticas mais transparentes e responsáveis no contexto do controle externo da atividade policial. Nesse sentido, é importante ressaltar que a redução da**

**letalidade policial não parece estar vinculada à restrição das operações policiais, mas sim ao seu controle e parametrização**."

Essa breve introdução fez-se necessária para assentar algumas premissas que reputamos essenciais para formulação de uma meta de redução de letalidade policial.

Como salienta o estudo apresentado pela Secretaria de Segurança Pública nos autos, as mortes por intervenção de agentes do Estado não são um fenômeno da segurança pública dissociados dos demais indicadores de violência.

Os indicadores de violência, por sua vez, não podem ser dissociados do contexto social, econômico e político da sociedade em que são experienciados.

Parece-nos, pois, que qualquer métrica de redução de letalidade precisa, necessariamente, considerar ser produzida a partir da realidade fática atualmente experimentada pela sociedade fluminense e brasileira.

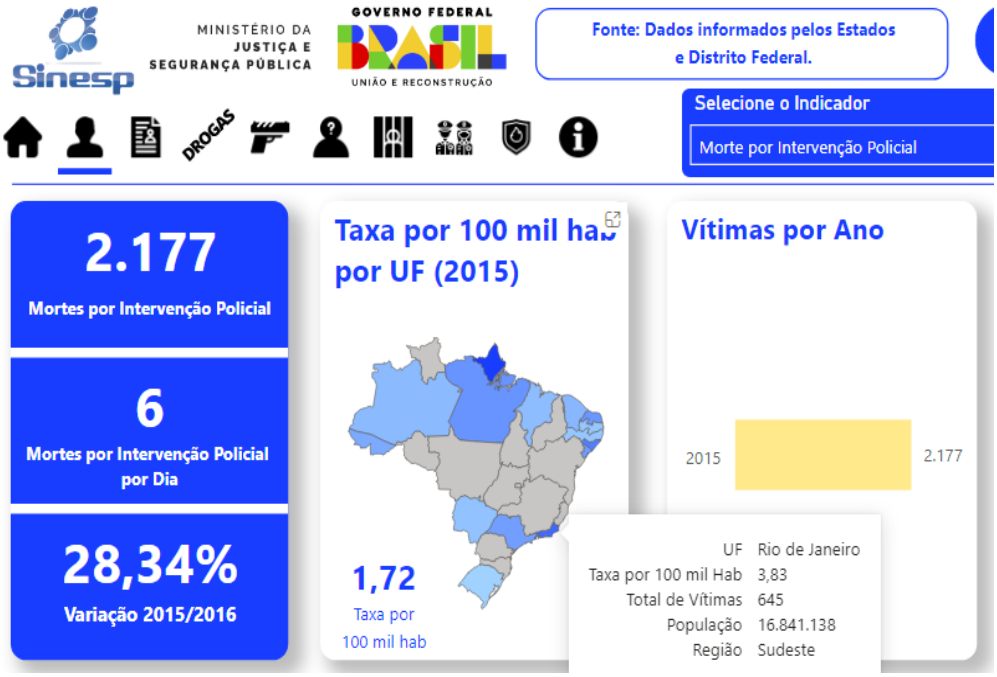
O Arguente propõe que a adoção do quantitativo de mortes por intervenção de agentes do Estado registrado no Rio de Janeiro no ano de 2013 (*ano em que o Rio de Janeiro recebia vultosos investimentos públicos e privados, em decorrência dos grandes eventos*) como parâmetro máximo de letalidade admitido no período de um ano.

Parece-nos, contudo, que tal eleição desconsidera a alteração da complexidade do contexto criminógeno vivenciado não apenas no Estado do Rio de Janeiro, mas em todo o Brasil. Quanto ao Rio de Janeiro, o relatório do CNJ revela os atuais grandes desafios da segurança pública fluminense, em razão de uma criminalidade ainda mais organizada, que se expande progressivamente pelo território do estado.

Segundo dados disponíveis no painel SINESP[3] sobre indicadores nacionais de violência, no ano de 2015, o primeiro da série histórica do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a média de mortes por intervenção de agentes do Estado no Brasil foi de 1,72 mortes por cem mil habitantes.

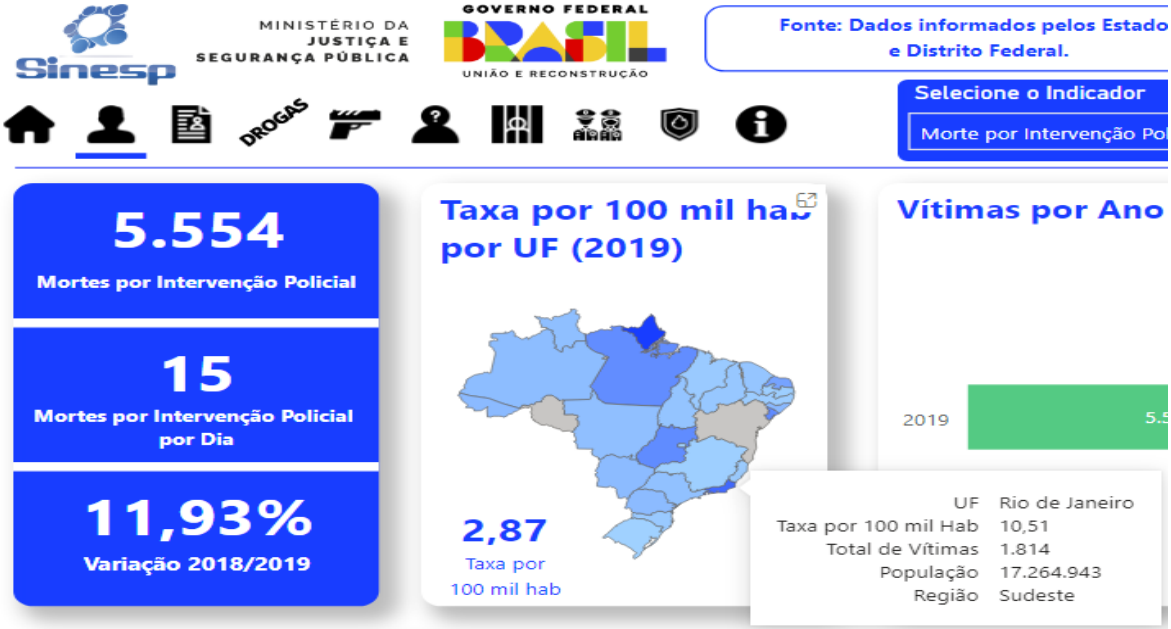
[3] Acessível em https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica

No ano em questão, a média de mortes por intervenção de agentes do Estado no Rio de Janeiro era de 3,83 mortes por cem mil habitantes, portanto, o dobro da média nacional.

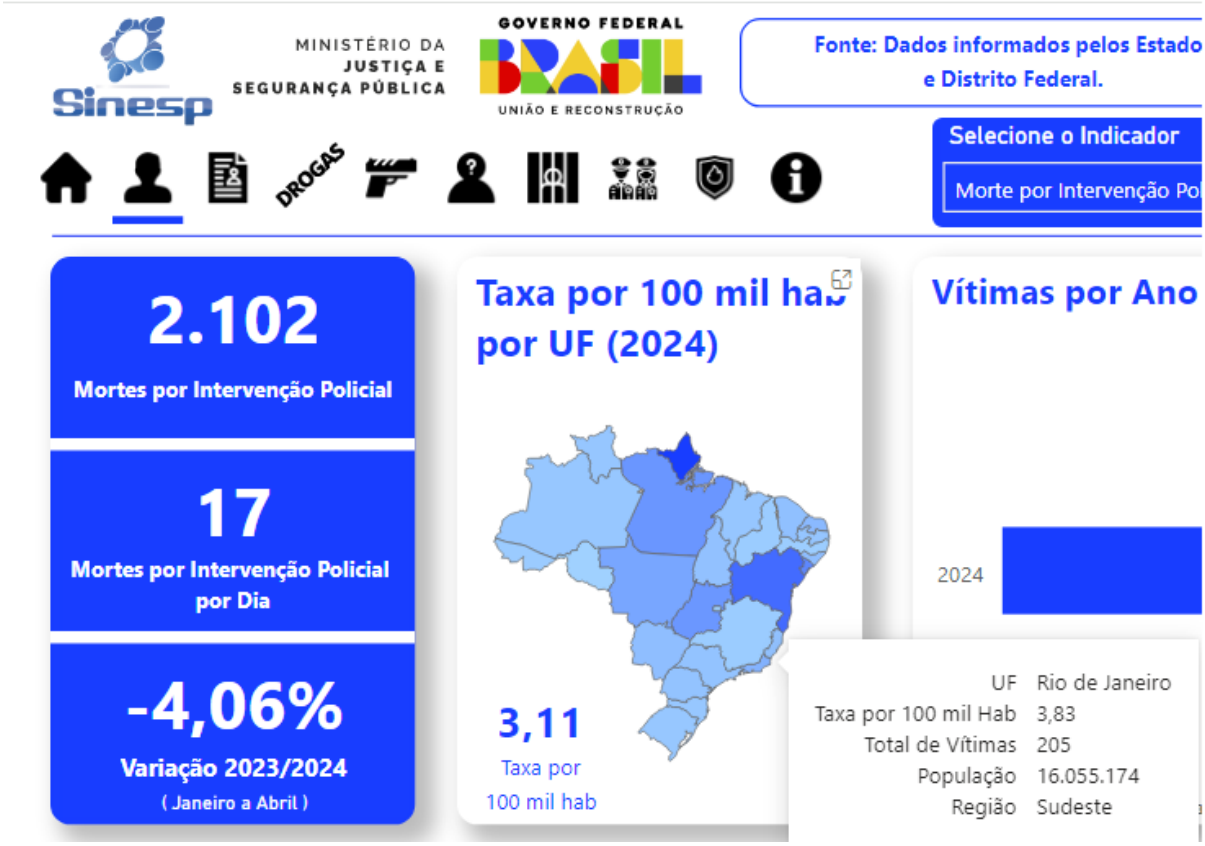



Em 2019, ano base de comparação de letalidade no bojo desta ADPF 635, a média nacional de Mortes por intervenção de agentes do Estado já havia saltado para 2,87 mortes por cem mil habitantes, enquanto a média no Estado do Rio de Janeiro atingiu seu ponto mais

elevado, no patamar de 10,51 mortes por cem mil habitantes.




Com o advento da ADPF 635, e a adoção, em cumprimento das medidas cautelares deferidas ao longo da tramitação da ação, de providências robustas de planejamento compulsório, fortalecimento da cadeia de comando das forças de segurança, ampliação do controle externo e implementação obrigatória de medidas de redução de riscos, atingiu-se, no primeiro trimestre de 2024, **uma média de 3,83 mortes por cem mil habitantes no Estado do Rio de Janeiro, ante um patamar nacional de 3,11 mortes por intervenção de agentes do Estado por cem mil habitantes.**




Conclui-se, portanto, que, com o incremento do controle interno e externo da atividade policial, fomentado pelas medidas cautelares deferidas no bojo deste processo estrutural, **o Estado do Rio de Janeiro atingiu nos quatro primeiros meses de 2024 o patamar de redução de 64% (sessenta e quatro por cento) de letalidade policial, comparado com o primeiro quadrimestre do ano de ajuizamento desta ADPF, em um cenário de aumento de mais de 8% na média nacional de mortes por intervenção policial.**

Diga-se mais: o Estado do Rio de Janeiro retornou aos mesmos patamares de letalidade policial que apresentava em 2015, início da série histórica compilada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, enquanto a média nacional de mortes por intervenção de agentes do Estado aumentou aproximadamente 80% (oitenta por cento).

Portanto, **em um movimento contrário ao observado em âmbito nacional, o Estado do Rio de Janeiro logrou reduzir substancialmente o fenômeno da letalidade policial, atingindo, nos quatro primeiros meses deste ano, patamar quase equivalente à média nacional de MIAE's por cem mil habitante.**

Por óbvio há espaço e, inclusive, almeja-se uma redução ainda maior das mortes por intervenção de agentes do Estado. Contudo, os dados mais atualizados indicam que a ocorrência de tal fenômeno no Estado do Rio de Janeiro em muito se assemelha às características da letalidade causada por agentes estatais em âmbito nacional.

Nesse cenário, na linha do que preconizam os princípios do Sistema Único de Segurança Pública, o enfrentamento à letalidade policial reclama uma atuação nacional articulada, coordenada e liderada pela União, através do Ministério da Justiça e Segurança Pública, tanto para redução da capacidade bélica e financeira de grupos criminosos organizados, quanto para delineamento de diretrizes preventivas e protocolos investigatórios independentes, em cumprimento às decisões já proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em **desfavor do Estado Brasileiro**.

Como sugestão, sem prejuízo do aprofundamento do tema e da busca da consensualidade na próxima audiência de conciliação, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro propõe como meta e diretrizes para redução da letalidade causada por agentes estatais, que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo de um ano de definição da meta, alcance a média nacional de Mortes por Intervenção por Agentes do Estado e mantenha-se dentro desta média, devendo apresentar ao STF e ao MPRJ justificativa concreta caso a média local ultrapasse em mais de 10% (dez por cento) a média nacional.

Além disso, sugere-se que o Estado do Rio de Janeiro comprometa-se a aderir a todas as iniciativas e convênios propostos pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, órgão de Coordenação do Sistema Único de Segurança Pública, para redução da letalidade policial e incremento da resolutividade das apurações envolvendo tais mortes. Neste contexto, estudos mais aprofundados, que observem o fenômeno com toda sua complexidade, podem ser capitaneados pela União, por meio do citado Ministério, de maneira que possam ser definidas metas nacionais de redução de letalidade.

## II- AUTONOMIA DAS PERÍCIAS

Quanto ao tema autonomia do órgão estadual responsável pelas perícias técnicas, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro reputa que inexiste qualquer inconstitucionalidade na criação de órgão autônomo de polícia técnico científica, na forma da jurisprudência

recente deste E. Tribunal, que superou a tradicional compreensão sobre a taxatividade do rol do artigo 144 da Constituição da República, permitindo que os Entes Federativos legitimamente optem pela criação de polícias científicas autônomas, que, do ponto de vista da organização administrativa, não estejam vinculados à Polícia Civil. Cita-se, nesse novo paradigma, a ADI 6621/TO, de Relatoria do E. Ministro Edson Fachin, *in verbis:*

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

Contudo, como também já sedimentado na jurisprudência deste E. Tribunal, a criação de tal órgão público se sujeita à reserva legal, cuja iniciativa privativa é do Chefe do Poder Executivo, citando-se, por todos, o seguinte precedente desta E. Corte, de relatoria do E. Ministro Dias Toffoli:

> Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda nº 10/2001 à Constituição do Estado do Paraná. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa.
> 1. Ação direta proposta em face da Emenda Constitucional nº 10/2001 à Constituição do Estado do Paraná, a qual cria um novo órgão de polícia, a "Polícia Científica".
> 2. Vício de iniciativa em relação à integralidade da Emenda Constitucional nº 10/2001, uma vez que, ao disciplinar o funcionamento de um órgão administrativo de perícia, dever-se-ia ter observado a reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo prevista no art. 61, § 1º, II, e, da CF/88. Precedentes: ADI nº 3.644/RJ, ADI nº 4.154/MT, ADI nº 3.930/RO, ADI nº 858/RJ, ADI nº 1.746/SP-MC.
> 3. Ação direta julgada procedente. (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.575 PARANÁ)

Assim, há que se buscar uma solução jurídica que, respeitando a separação dos poderes e a autonomia administrativa do ente Estado do Rio de Janeiro, viabilize a efetividade do direito fundamental ao acesso à justiça, mediante a observância do devido processo legal que seja informado por uma perícia com a devida independência técnica. Nesse cenário, reputa o MPRJ que, **para fins de cumprimento célere e eficaz do Ponto Resolutivo 16 da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Nova Brasília**[4], seria de grande valia a criação de uma "Força Nacional de Perícia" e/ou eventual regulamentação da atuação dos órgãos de polícia científica da Polícia Federal nas hipóteses de mortes por intervenção de agentes do Estado envolvendo agentes vinculados ao Órgão de Polícia Judiciária do Estado do Rio de Janeiro.

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

Assim, num primeiro momento, não se vislumbra uma quebra de independência quando a polícia científica vinculada à Secretaria de

[4] O Estado, no prazo de um ano contado a partir da notificação da presente Sentença, deverá estabelecer os mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que prima facie policiais apareçam como possíveis acusados, desde a *notitia criminis* se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado, ou acusados.

Polícia Civil atua na apuração de supostas infrações penais perpetradas no exercício de suas funções por policiais militares.

A hipótese de atuação dos órgãos de polícia científica vinculados à Polícia Judiciária da União se restringiria, assim, à apuração de infrações penais envolvendo policiais civis.

Destaca-se que esta proposta não importaria em inovação da ordem jurídica brasileira, mas, tão somente na regulamentação das hipóteses previstas no artigo 1º, inciso III e parágrafo único da Lei Federal nº 10.446/02:

> "Art. 1o Na forma do inciso I do § 1o do art. 144 da Constituição, quando houver repercussão interestadual ou internacional que exija repressão uniforme, poderá o Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, sem prejuízo da responsabilidade dos órgãos de segurança pública arrolados no art. 144 da Constituição Federal, em especial das Polícias Militares e Civis dos Estados, proceder à investigação, dentre outras, das seguintes infrações penais:
> (...) III – relativas à violação a direitos humanos, que a República Federativa do Brasil se comprometeu a reprimir em decorrência de tratados internacionais de que seja parte;
> (...) Parágrafo único. Atendidos os pressupostos do caput, o Departamento de Polícia Federal procederá à apuração de outros casos, desde que tal providência seja autorizada ou determinada pelo Ministro de Estado da Justiça."

Outra iniciativa que também se afiançaria apta a garantir a independência investigatória, inclusive quando investigados policiais civis, seria a celebração de convênio entre a União e o Estado do Rio de Janeiro para atuação de Delegados, agentes e peritos vinculados à Força Nacional de Segurança Pública para atuarem, em apoio ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nas apurações de mortes por intervenção de agentes do Estado e outras crimes graves eventualmente perpetrados em atividade funcional.

Tal qual a sugestão anterior, esta segunda alternativa também já possui previsão legal específica, na Lei de instituição da Força Nacional de Segurança Pública, vejamos:

> "Art. 1o A União poderá firmar convênio com os Estados e o Distrito Federal para executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

> Art. 2º A cooperação federativa de que trata o art. 1º desta Lei, para os fins nela dispostos, compreende operações conjuntas, transferências de recursos e desenvolvimento de atividades de capacitação e qualificação de profissionais, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública.
> Parágrafo único. As atividades de cooperação federativa têm caráter consensual e serão desenvolvidas sob a coordenação conjunta da União e do Ente convenente.
>
> Art. 3o Consideram-se atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, para os fins desta Lei:
> (...) V - os serviços técnico-periciais, qualquer que seja sua modalidade;
> VI - o registro e a investigação de ocorrências policiais
>
> Art. 5º As atividades de cooperação federativa no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública serão desempenhadas por militares dos Estados e do Distrito Federal e por servidores das atividades-fim dos órgãos de segurança pública, do sistema prisional e de perícia criminal dos entes federativos que celebrarem convênio, na forma do art. 1º desta Lei."

Essas iniciativas, preferencialmente de forma conjunta, garantiriam o cumprimento pelo Estado brasileiro da obrigação imposta pela decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao passo que asseguraria, em âmbito nacional, uma investigação independente nas hipóteses de mortes por intervenção de agentes do Estado, notadamente quando investigados policiais vinculados polícia judiciária ou científica.

Evidentemente, não se está propondo federalização dos crimes contra os direitos humanos quando houver morte decorrente de intervenção de agente do estado, mediante incidente de deslocamento de competência, mas sim a criação de uma Força Nacional de Perícia, para cooperação da União com os Estados membros no tema.

Feitas essas considerações que se reputam essenciais para a temática da independência da investigação de infrações penais envolvendo agentes de segurança pública, registra-se que não se pode, contudo, perder de vista os problemas estruturais e a falta de recursos humanos hoje vivenciada pela estrutura de polícia científica do Estado do Rio de Janeiro, recentemente retratada nos autos a partir do relatório do Grupo de Trabalho do CNJ designado pelo E. Relator para monitorar o cumprimento das decisões cautelares já proferidas nos autos.

O déficit de pessoal e a carestia de recursos são hoje, na visão do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, os principais gargalos que impedem uma atuação mais ágil, técnica e eficiente da polícia científica, hoje vinculada à Secretaria de Polícia Civil.

No entendimento deste *Parquet*, para além do debate sobre a criação ou não de um órgão autônomo de perícia técnica, com os desafios e nuances alhures mencionados, faz-se necessário que o Estado do Rio de Janeiro apresente um plano eficiente de reinvestimento em seu órgão de polícia científica, seja ele qual for, a fim de superar o atual cenário de carestia de servidores, estrutura e tecnologia que, indubitavelmente, impactam direitos fundamentais à duração razoável de processos e investigações, direitos esses essencialmente caros às vítimas diretas e indiretas de toda ação criminosa, mas, especialmente, as vítimas de violência perpetrada por agentes do Estado.

Neste cenário, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro reputa que alguns objetivos mínimos deveriam constar no plano de reestruturação da Polícia Judiciária e Científica do Estado do Rio de Janeiro, sugestões essas que podem ser assim resumidas e sistematizadas:

a) Prover, progressivamente, em até 5 (cinco) anos, e em seguida manter providos ao menos 70% (setenta) por cento dos cargos existentes nas carreiras vinculadas à Polícia Judiciária do Estado do Rio de Janeiro, priorizando-se o provimento dos cargos de perito legista, perito criminal e papiloscopistas de sorte que, no prazo de até 2 anos todos os Postos de Polícia Técnico Científica funcionem de forma eficiente e ininterrupta;
b) Adquirir, contratar e operar em até dois anos tecnologia de cadastramento do perfil balístico de todas as armas de fogo patrimoniadas nas forças de segurança estaduais, aderindo e alimentando, o Banco Nacional de Perfis Balístico, na forma do artigo 34-A da Lei 10.826/03, regulamentado pelo Decreto-Presidencial nº 10.711/21[5];

[5] Art. 5º O Sistema Nacional de Análise Balística tem como objetivo permitir o compartilhamento e a comparação de perfis balísticos constantes do Banco Nacional de Perfis Balísticos.

c) Dotar todas os Departamentos de Polícia de Área de Unidades ou equipes especializadas na apuração de homicídios, inclusive, com estrutura de perícia científica apropriada para apuração prioritária de tais crimes, sem prejuízo das demais atribuições dos postos de polícia técnico científica;
d) Dotar todas as Unidades de Medicina Legal da Polícia Judiciária com equipamentos tecnológicos que permitam o registro em imagens das necropsias, de corpo de delito e de integridade física de presos, devendo tais imagens serem necessariamente parte dos laudos de necropsia nas hipóteses de homicídio e mortes por intervenção de agentes do Estado;
e) Adquirir, contratar e operar em todos os postos de perícia criminal, no prazo de até dois anos, tecnologia de extração de dados de aparelhos eletrônicos que garantam a rastreabilidade, fiabilidade, preservação de cadeia de custódia da prova digital;

Diante das restrições decorrentes do **regime de recuperação fiscal,** sugere-se a mediação, por essa Suprema Corte, de tratativas entre Estado do Rio de Janeiro e União, para viabilizar o necessário financiamento das ações do citado plano de reestruturação da polícia técnica e científica.

## III- CONCEITO DE EXCEPCIONALIDADE E USO DA FORÇA

Desde a primeira decisão de V. Exa. impondo restrições à realização de operações policiais em comunidades no Rio de Janeiro, limitando-as às hipóteses de absoluta excepcionalidade, ainda não houve pronunciamento preciso nos presentes autos em que tenha sido abordada a definição do que se incluiria nos conceitos jurídicos indeterminados "*operações policiais*" e "*excepcionalidade*".

A indefinição sobre o alcance de tais vocábulos vem sendo rotineiramente apontada pelas forças policiais e integrantes da sociedade civil como fonte de insegurança jurídica. Em audiência pública promovida em 2021 por essa Suprema Corte, este MPRJ já sinalizava a importância de se conferir maior segurança jurídica a esses conceitos abertos e indeterminados.

---

Parágrafo único. A adesão dos Estados e do Distrito Federal ao Sistema Nacional de Análise Balística ocorrerá por meio de acordo de cooperação técnica celebrado entre o ente federativo e o Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Por outro lado, inexorável que, desde o deferimento da primeira decisão concessiva de antecipação de tutela, houve avanços nos mecanismos de controle interno e externo das forças policiais, notadamente com a implementação de uso obrigatório de Câmeras Pessoais (COPs) pelos policiais de todos os Batalhões da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e com embrião do programa de câmaras pessoais nas unidades operacionais da Polícia Civil, notadamente na Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE).

Noutro plano, o cenário de saúde pública que ensejou o deferimento da tutela antecipada inaugural tampouco permanece inalterado.

Em 2020, quando deferida a primeira tutela antecipada, com limitação de operações policiais em comunidades a casos de absoluta excepcionalidade, vivia-se o auge da pandemia de COVID-19, com severas restrições à circulação de pessoas e fechamento da maioria dos serviços e atividades não essenciais.

A severa crise econômica que se seguiu à interrupção da maior parte das atividades econômicas, aliada às restrições de circulação, gerava uma grande concentração permanente de pessoas com circulação restrita às comunidades em que residem, o que, somado à necessidade de acesso recorrente dos serviços de saúde e assistência social para controle pandêmico e mitigação dos efeitos sociais da crise econômica que se abateu sobre o Brasil, resultado em risco exponencial de danos a civis durante operações policiais naquela conjuntura.

Superado o contexto pandêmico, cujo enfrentamento demandou a adoção de medidas restritivas excepcionais, visando, sobretudo, à preservação de vidas e do mínimo existencial, parece-nos que o controle da letalidade policial e da relação 'riscos' e 'objetivos estratégicos' de operações policiais talvez possa se distanciar do conceito jurídico indeterminado de excepcionalidade, próprio do contexto de enfrentamento de COVID-19, que tanta insegurança e incerteza tem gerado às forças de segurança e à sociedade civil que legitimamente vem acompanhando e influenciando, inclusive, atuando como *amicus curiae* na ADPF 635, no delineamento da política pública de segurança do Estado do Rio de Janeiro.

Não se desconhecem as propostas, apresentadas sobretudo por representantes da sociedade civil e academia, para definição do conceito jurídico indeterminado de excepcionalidade, relacionando-o, quase que exclusivamente, a hipóteses relacionadas a confrontos entre grupos criminosos antagônicos pelo controle do território em questão.

Para elucidar tal posicionamento, transcreve-se a seguir trecho das propostas dos representantes da sociedade civil no Grupo de Trabalho Polícia Cidadã, que constaram do relatório final do referido Grupo, criado no âmbito do Conselho Nacional de Justiça por determinação do E. Relator desta ADPF 635 e Coordenado pelo Conselheiro João Paulo Schoucair:

5.1.3. Conceito de Excepcionalidade

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

46

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

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

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

**deve-se concluir que a excepcionalidade deve ser a regra de arbitragem para que operações policiais sejam realizadas mesmo em períodos posteriores ao contexto da pandemia do Covid-19.**

Como os dados tornam evidente[56], a força e, em especial, a força letal, tem sido empregada indiscriminadamente nas operações policiais em áreas sensíveis não para proteger a vida, mas para recuperar objetos roubados, para perseguir criminosos e suspeitos, efetuar prisões, retaliar os grupos armados, reprimir a venda de drogas e cumprir mandados judiciais. Apenas em 4% dos casos, aqueles que se referem à disputa entre grupos criminais, as operações policiais visam a preservação da vida, contrariando as normas internacionais, o direito doméstico e as próprias instruções normativas e protocolos elaborados pelas próprias polícias Militar e Civil. As operações policiais não apenas se distanciam do princípio fundamental de proteção da vida, como, principalmente, se dão em franca oposição ao mesmo. O uso da força, sobretudo da força letal, vale reiterar, tem se destinado à recuperação de objetos roubados, apreensões de drogas, perseguições, retaliações, prisões e repressão aos grupos armados presentes nas áreas sensíveis. Nesse sentido, ainda mais grave é o padrão por meio do qual se efetuam as operações policiais nesses territórios, caracterizado pela radicalização da ideia de "guerra" e, consequentemente, marcado pela quase absoluta ausência de cautelas elementares visando à proteção da população que mora nessas áreas. Em síntese, as operações policiais têm um alto custo em vidas e resultados muito aquém dos esperados, quando se trata da desarticulação do crime organizado. Em boa medida, a ausência de investimentos em inteligência e informação torna a polícia refém desse modelo.

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

também, as situações em que existe uma ameaça clara, direta e iminente à vida da população, e, por essa razão, exigem uma ação inegociável. Além disso, essas motivações também podem ser classificadas quanto ao seu caráter planejado ou emergencial. Os dados mostram que pelo menos 84,1% das operações são planejadas [repressão ao tráfico, mandado, operações patrimoniais, retaliação], enquanto a disputa entre grupos criminais e fuga ou perseguição, em geral, são sempre emergenciais.

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

51

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

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

Constata-se, contudo, que a proposta dos representantes da sociedade civil no GT Polícia Cidadã tampouco soluciona a grave insegurança jurídica hoje existente sobre o alcance da expressão "absoluta excepcionalidade", contida na decisão cautelar proferida por este E. Tribunal no contexto das severas restrições impostas pela pandemia de COVID-19.

O conceito "excepcionalidade da excepcionalidade" em nada difere em termos de indeterminação da expressão "absoluta excepcionalidade".

A hipótese mencionada na proposta: “situações em que a vida dos moradores das áreas sensíveis em situação de perigo imediato e concreto” igualmente carece de concretude e incide em risco concreto de violação ao Princípio da Proporcionalidade, sob o prisma da vedação à proteção insuficiente de bens jurídicos.

Pelos termos da proposta nem mesmo o risco concreto imediato e iminente à vida de uma pessoa não moradora de áreas sensíveis poderia legitimamente ensejar o desencadeamento de uma operação policial. Assim, nas hipóteses de sequestro, ou, até mesmo de pessoas que enganadas por aplicativos de trânsito ingressam desavisadamente em áreas sensíveis, as forças de segurança estariam impedidas de agir para resguardar tais vidas em risco.

Outros bens jurídicos de grande relevância, cuja proteção é dever do Estado na forma do artigo 144 da Constituição Federal, tampouco poderiam legitimar a atuação das forças de segurança, inclusive, em prol dos moradores dessas mesmas comunidades.

Nos termos da proposta, a instalação de barricadas, interrompendo a circulação de pessoas e mercadorias, a interrupção de serviços públicos essenciais e a extorsão de moradores obrigados a pagar preços abusivos por produtos essenciais e serviços públicos prestados clandestinamente por criminosos tampouco legitimariam o ingresso de forças policiais em área sensível, a menos que demonstrada a existência de “perigo imediato e concreto à vida de algum morador”.

Em outras palavras, a proposta apresentada por parcela dos representantes da sociedade civil teria o condão de, em tese, levar à omissão do Estado no enfrentamento direto a toda economia do crime e o controle territorial exercido por grupos criminosos armados que se financiam com a exploração dos moradores que vivem nos territórios sob sua influência.

Ocorre que, nesse cenário em que normalizado e legitimado o controle territorial por organizações criminosas, ostensivamente representado pela instalação de barricadas, cada vez mais sofisticadas em verdadeira atividade de engenharia de combate, as dificuldades de acesso territorial pelas forças de segurança serão de tal monta intransponíveis que, dificilmente uma mulher vítima de violência doméstica, ou um morador sob tortura por ter se recusado a pagar taxas extorsivas cobradas, poderiam ser resgatados em tempo hábil antes de

o “imediato e concreto” risco à sua vida se transformasse em um feminicídio ou homicídio qualificado pelo meio cruel de execução.

O caráter elástico e da difícil conceituação da expressão “absoluta excepcionalidade” permite, em tese, interpretações catastróficas para a segurança pública e economia fluminense, como o cenário delineado acima. Assim, reputa-se que, ultrapassado o período pandêmico e, com o funcionamento satisfatório dos canais de comunicação entre as forças policiais, o Ministério Público e os agentes estatais incumbidos das políticas públicas de saúde e educação, **seria conveniente superar-se a imprecisão de tal critério, elegendo-se parâmetros objetivos de controle previsíveis que permitam, ao mesmo tempo, fomentar o necessário planejamento da atuação policial, com delimitação de obrigações e responsabilidades, inclusive para fins de posterior responsabilização, com o caráter dinâmico e imprevisível dos desafios à segurança pública em um Estado fortemente impactado pela atuação de grupos criminosos organizados e fortemente armados.**

Consoante defende o Grupo Temático Temporário - ADPF 635/MPRJ, os documentos internacionais sobre limites à utilização de força por agentes públicos incumbidos da aplicação da lei, no entendimento deste *Parquet,* podem ser o melhor norte para adequar a atuação das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro a um modelo de respeito a direitos fundamentais já consagrados internacionalmente.

Os Princípios Básicos Sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo Pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelo Oitavo Congresso da ONU para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, ainda no ano de 1990, podem e devem ser tomados como baliza do uso legítimo de força pelas forças policiais.

Contudo, em que pese tais Princípios, como característico de tal modalidade normativa, terem pouca concretude, é possível extrair, notadamente dos Princípios 5, 6 e 22 do documento da ONU, algumas obrigações prévias, contemporâneas e posteriores à utilização de armas de fogo, o que, pode, no entendimento deste *Parquet*, ser utilizado como parâmetros seguros de conformidade das operações policiais com as diretrizes internacionais sobre a temática.

Pede-se vênia para transcrever os preceitos em questão para demonstrar a possibilidade de sua adoção como filtros de legitimidade de operações policiais:

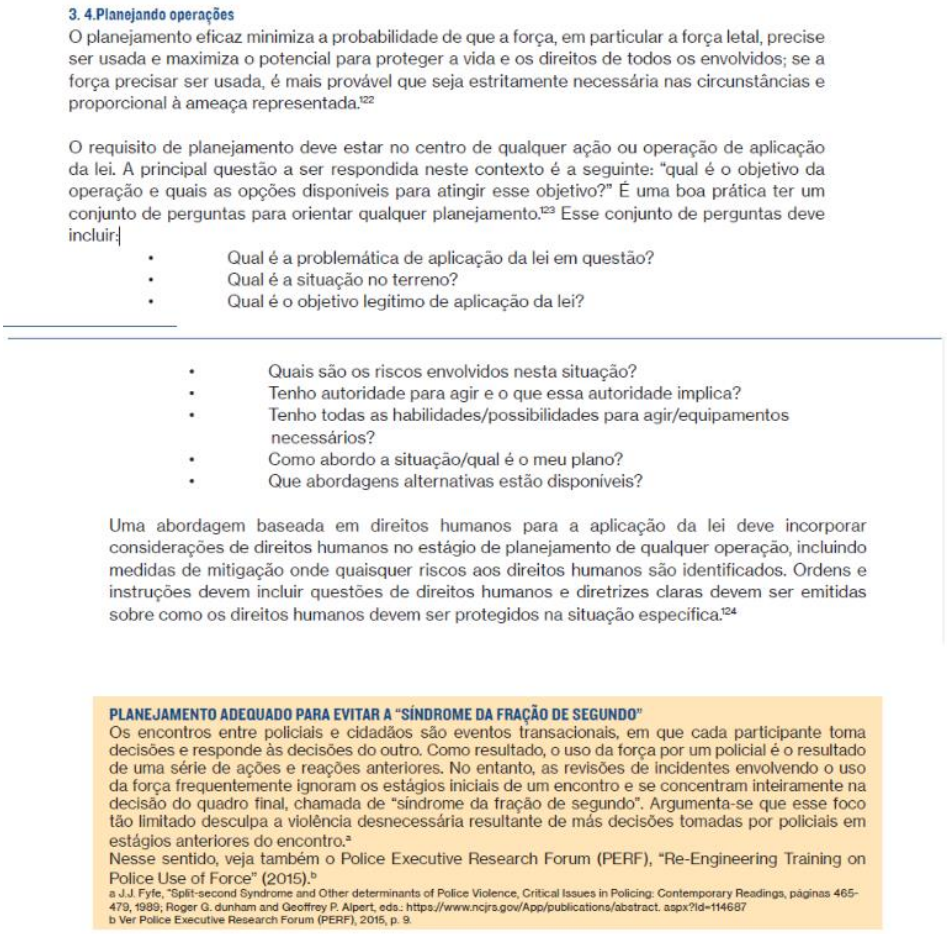
> 5. Sempre que o uso legítimo da força ou de armas de fogo seja inevitável, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei deverão:
>
> a) Utilizá-las com moderação e a sua ação deve ser proporcional à gravidade da infração e ao objetivo legítimo a alcançar;
>
> b) Minimizar os danos e as lesões, e respeitar e preservar a vida humana
>
> c) Assegurar a prestação de assistência e cuidados médicos às pessoas feridas ou afetadas, tão rapidamente quanto possível;
>
> d) Assegurar a comunicação da ocorrência à família ou pessoas próximas da pessoa ferida ou afetada, tão rapidamente quanto possível.
>
> 6. Sempre que da utilização da força ou de armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei resultem danos corporais ou a morte, os funcionários responsáveis comunicarão imediatamente a ocorrência aos seus superiores, em conformidade com o princípio 22.
>
> (...)
>
> 22. Os Governos e organismos de aplicação da lei deverão estabelecer procedimentos eficazes de participação de ocorrências e de inquérito para todos os incidentes referidos nos princípios 6 e 11, alínea f). Para os incidentes participados ao abrigo destes princípios, os Governos e organismos de aplicação da lei deverão garantir que se estabeleça um processo eficaz de inquérito e que autoridades administrativas ou judiciais independentes disponham de competência para examinar tais incidentes em circunstâncias adequadas. Em casos de morte, lesão grave ou outra consequência grave, um relatório detalhado deverá ser imediatamente enviado às autoridades competentes responsáveis pelo inquérito administrativo e controlo judiciário".

As alíneas "a" e "b" do Princípio 5 acima citado fomentam o exercício do planejamento prévio, com a delimitação de objetivos, riscos, e avaliação pela Autoridade competente sobre a relação entre riscos e benefícios que se almeja alcançar, adotando as providências necessárias para minimização de riscos e consecução dos objetivos previamente delineados.

A obrigatoriedade do planejamento prévio é igualmente reforçada no Manual de Uso da Força e Armas de Fogo por Agentes da Segurança

Pública, elaborado e publicado pelo Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime.

A Parte II do referido documento, intitulada "A Responsabilidade das Autoridades da Segurança Pública", traz um subcapítulo próprio - 3.4 - sobre o planejamento de operações policiais, no qual, a todo momento, é reforçada a relação entre planejamento prévio eficaz e minimização da necessidade do uso de força, como se denota dos seguintes trechos:



**3. 4.Planejando operações**

O planejamento eficaz minimiza a probabilidade de que a força, em particular a força letal, precise ser usada e maximiza o potencial para proteger a vida e os direitos de todos os envolvidos; se a força precisar ser usada, é mais provável que seja estritamente necessária nas circunstâncias e proporcional à ameaça representada.[122]

O requisito de planejamento deve estar no centro de qualquer ação ou operação de aplicação da lei. A principal questão a ser respondida neste contexto é a seguinte: "qual é o objetivo da operação e quais as opções disponíveis para atingir esse objetivo?" É uma boa prática ter um conjunto de perguntas para orientar qualquer planejamento.[123] Esse conjunto de perguntas deve incluir:

- Qual é a problemática de aplicação da lei em questão?
- Qual é a situação no terreno?
- Qual é o objetivo legítimo de aplicação da lei?
- Quais são os riscos envolvidos nesta situação?
- Tenho autoridade para agir e o que essa autoridade implica?
- Tenho todas as habilidades/possibilidades para agir/equipamentos necessários?
- Como abordo a situação/qual é o meu plano?
- Que abordagens alternativas estão disponíveis?

Uma abordagem baseada em direitos humanos para a aplicação da lei deve incorporar considerações de direitos humanos no estágio de planejamento de qualquer operação, incluindo medidas de mitigação onde quaisquer riscos aos direitos humanos são identificados. Ordens e instruções devem incluir questões de direitos humanos e diretrizes claras devem ser emitidas sobre como os direitos humanos devem ser protegidos na situação específica.[124]

**PLANEJAMENTO ADEQUADO PARA EVITAR A "SÍNDROME DA FRAÇÃO DE SEGUNDO"**

Os encontros entre policiais e cidadãos são eventos transacionais, em que cada participante toma decisões e responde às decisões do outro. Como resultado, o uso da força por um policial é o resultado de uma série de ações e reações anteriores. No entanto, as revisões de incidentes envolvendo o uso da força frequentemente ignoram os estágios iniciais de um encontro e se concentram inteiramente na decisão do quadro final, chamada de "síndrome da fração de segundo". Argumenta-se que esse foco tão limitado desculpa a violência desnecessária resultante de más decisões tomadas por policiais em estágios anteriores do encontro.[a]

Nesse sentido, veja também o Police Executive Research Forum (PERF), "Re-Engineering Training on Police Use of Force" (2015).[b]

a J.J. Fyfe, "Split-second Syndrome and Other determinants of Police Violence, Critical Issues in Policing: Contemporary Readings, páginas 465-479, 1989; Roger G. dunham and Geoffrey P. Alpert, eds.; https://www.ncjrs.gov/App/publications/abstract. aspx?id=114687

b Ver Police Executive Research Forum (PERF), 2015, p. 9.

A necessidade de um planejamento prévio, com delimitação de objetivos, identificação de riscos, adoção de medidas para redução de riscos e avaliação e validação por Autoridade de Segurança responsável na estrutura da força policial pela mobilização dos recursos a serem empregados na operação, inclusive para fins de posterior responsabilização, no entendimento do MPRJ, estão alinhadas às diretrizes da ONU como o critério prévio legitimador da realização de

operações policiais. Tudo com a devida comunicação contemporânea ao MPRJ.

Não se quer, com isso, descartar-se a possibilidade de realização de operações policiais emergenciais, para as quais a imperiosidade do imediato engajamento das forças de segurança não permitirá, por óbvio, a realização de planejamento prévio detalhado.

Contudo, essas hipóteses hão de ter caráter excepcional, com ônus de justificativa bastante robusto para a Autoridade de Segurança que as autorizar, bem como deve ser orientada, sempre que possível, por protocolos padrão de operações policiais, previstos e normativas próprias das forças de segurança, visando à máxima redução de riscos e a mínima utilização de força para consecução do objetivo urgente.

Noutro giro, as alíneas "c" e "d" do item 5 dos Princípios Básicos Sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo Pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei trazem obrigações para as forças de segurança e para o Estado quando, em que pese os esforços de redução de riscos, haja pessoas ferida ou vitimada durante operação policial.

O dever de prestação de imediata assistência médica se encontra abrangido nas obrigações já impostas ao Estado do Rio de Janeiro no bojo da ADPF 635, notadamente, na presença obrigatória de ambulância em operações policiais o que, em regra, vem sendo cumprido pelas forças policiais, conforme se observa do monitoramento das comunicações de operações policiais, feito pela estrutura criada no âmbito do MPRJ em regime de Plantão.

O incremento que se vislumbra possível e desejável para pleno atendimento dos Princípios em questão é a previsão de protocolos rígidos de acionamento do Corpo de Bombeiros nas hipóteses de operações emergenciais em que, em regra, não é possível às forças policiais deslocar equipe de saúde própria para acompanhamento das guarnições empregadas.

A recente Resolução SESP nº 10/2024, que disciplinou os progressivos treinamento e qualificação de equipes policiais em atendimento pré-hospitalar tático (APH-T) também é um passo importante e decisivo no cumprimento integral das alíneas “c” e “d” do item 5 dos Princípios Básicos Sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo Pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei.

Quanto à alínea "d" do Princípio 5, verifica-se sua íntima relação com os Princípios 6 e 22, que preveem a obrigatoriedade de imediata comunicação a organismo do controle externo, no caso, o Ministério Público, por força do disposto no artigo 129, VII, da Constituição da República, caso haja pessoas feridas ou mortas no curso de operações policiais.

O princípio em questão se alinha, igualmente, ao Protocolo de Minessota, que busca assegurar investigações independentes, eficazes e céleres nos casos de morte por intervenção de agentes do Estado.

Esse ponto, no entendimento do *Parquet* fluminense, está igualmente abrangido pelas obrigações impostas ao Estado do Rio de Janeiro, ora determinadas no bojo da presente ADPF 635, vez que, as forças policiais têm de encaminhar obrigatoriamente ao Ministério Público o relatório final de suas operações, ainda que não tenham resultado em letalidade.

Em verdade, a medida cautelar em vigor estabelece parâmetro de controle ainda mais rígido do que a preconizada pela Organização das Nações Unidas: o Ministério Público deve ser comunicado não apenas quando haja vítimas, mas sempre que desencadeada uma operação policial.

Nesse aspecto, no entendimento do MPRJ, alinhada aos protocolos de uso de força por agentes estatais imbuídos da aplicação da lei, a constituição de comissões de revisão de mortes em operações, no âmbito de cada força de segurança, seria um avanço no aprimoramento nos protocolos operacionais, na medida em que, em caso de ocorrência de letalidade, seja de civis seja de policiais, lições valiosas poderiam ser extraídas, evitando-se futuros erros de planejamento ou execução operacionais.

Em suma, na forma da fundamentação acima elencada, sugere-se à Vossa Exa. Sr. Ministro Relator da ADPF 635, com proposição da substituição, para fins de controle de legalidade e legitimidade de operações policiais, do conceito jurídico indeterminado de "excepcionalidade", por obrigações objetivas e positivas que se dividiriam em:

**Etapa Prévia à Operação:**

1- Formalização de planejamento, preferencialmente formalizado em procedimento administrativo sigiloso, com indicação concreta dos objetivos da operação, fatores de risco envolvidos, medidas passíveis de mitigar tais risco, convergindo para aprovação ou desaprovação da operação por Autoridade de Segurança ocupante de cargo de direção na força policial, inclusive, para fins de posterior responsabilização em caso de falhas de planejamento operacional;

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

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

**Durante Operação Policial:**

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

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

3- Garantia de socorro imediato a pessoas feridas durante operação policial, inclusive com oferta de treinamento periódico aos agentes de segurança em Atendimento Pré-Hospitalar Tático (APH-T), para correta prestação de primeiros socorros até efetiva a chegada de profissionais de saúde, documentando-se os primeiros socorros

prestados, inclusive com as câmeras corporais, a fim de demonstrar que o ferido foi removido ainda com vida do local;

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

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

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

**Etapa Posterior ao Encerramento da Operação:**

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

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

União e/ou de peritos e investigadores integrantes da Força Nacional de Segurança Pública;

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

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

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

Tais etapas de checagem de atendimento obrigatório, no entendimento deste *Parquet*, garantirão, a um só tempo, **a superação do atual estado de incerteza e insegurança que envolvem o alcance do conceito de "excepcionalidade", promovendo a adoção de medidas concretas de redução de riscos, mitigação de danos e contenção de letalidade em operações policiais e, simultaneamente, garantindo a prestação do serviço público essencial de segurança pública e viabilizando controles social, interno e externo, bem como *accontability* às políticas públicas de segurança.**

Destaca-se, por fim, que a implementação, ao longo da tramitação desta Ação de Descumprimento de Preceitos Fundamentais, apenas de parcela das etapas de validação, checagem e controle de operações policiais, impactou na redução de 52% (cinquenta e dois porcento) do número de Mortes por Intervenção de Agentes do Estado, que em 2019, ano anterior à primeira decisão cautelar nestes autos, totalizaram 1814 mortes, chegando-se a 871 mortes no ano de 2023.

E mais, o aprimoramento contínuo dos mecanismos de controle interno e externo de operações policiais e do uso da força permitiu que, no primeiro quadrimestre de 2024 fossem registradas 205 mortes por intervenção de agentes do Estado, uma redução de 64% (sessenta e quatro por cento) em comparação com os primeiros quatro meses do ano

de 2019 – 205 MIAEs nos quatro primeiros meses de 2024, ante 560 no mesmo período de 2019 - redução essa que corresponde a percentual muito próximo àquele indicado pelo Arguente em sua petição inicial, qual seja, uma meta de redução de 70% em relação às mortes por intervenção de agentes do Estado observadas no ano anterior ao deferimento das primeiras medidas cautelares neste autos.

**Neste sentido, reiteram-se as conclusões do estudo em nexo, elaborado pela GADG/MPRJ, que revelam que operações policiais realizadas com a observância dos parâmetros definidos por essa Suprema Corte não causam aumento na letalidade policial. A almejada redução é resultado do incremento no controle e na parametrização das operações policiais, na forma como vem sendo realizada neste processo estrutural.**

## IV- PREVENÇÃO DE INCIDENTES EM ÁREAS ESCOLARES – PROSEG-ESCOLA

A Resolução Conjunta SESP/SEEDUC nº 02/2024, que criou Protocolo de Segurança Integrada de Prevenção a Incidentes em Unidades Escolares parece, no entendimento do MPRJ, iniciativa louvável de comunhão de esforços e expertises para consecução do interesse público primário: a preservação da integridade da comunidade escolar.

Nesta oportunidade, o Ministério Público, igualmente, exara ciência do teor da petição de eDoc. 1003, protocolada pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, noticiando a existência de ação civil pública, em tramitação na 1ª Vara da Infância, Juventude e do Idoso da Comarca do Rio de Janeiro, tombamento nº 0033269-27.2020.8.19.0001, no bojo da qual foi proferida decisão liminar, impondo restrições a realização de operações policiais nas imediações de unidades de ensino e creches.

Sobre esse tema, inicialmente, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro reputa haver aparente continência entre o objeto da referida ação civil pública, sob n. de processo 0033269-27.2020.8.19.0001, e o objeto desta Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental.

A ação civil pública em questão pleiteia a fixação de restrições, parâmetros e condicionantes para realização de operações policiais nas imediações de escolas e creches.

A seu turno, nesta Ação de Descumprimento de Preceitos Fundamentais são debatidos, entre outros temas afetos à política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, limites, restrições e condicionantes para realização de operações policiais em comunidades, nas proximidades de escolas, creches unidades de saúde.

De se destacar que as restrições e condicionantes previstas na decisão liminar proferida nos autos da ação civil pública em tudo se assemelham com o conteúdo das medidas cautelares deferidas pelo Plenário desta E. Corte nos autos da ADPF 635, senão vejamos:

> Proibição de baseamento recursos operacionais em Unidades de Educacionais;
> Limitação da realização de operações policiais próximas a Unidades Educacionais a hipóteses excepcionais;
> Vedação à realização de operações policiais nos horários de entrada e saída de alunos;
> Comunicação às autoridades de Educação e saúde, municipais, estaduais e federais, sobre a realização de operações policiais em tempo hábil à adoção de medidas de preservação da integridade dos usuários dos equipamentos de saúde e comunidade escolar;
> Restrições à utilização de aeronaves em operações policiais, com imposição de obrigação de motivar a utilização deste recurso nas excepcionais hipóteses em que tenha de ser empregado;
> Dever de comunicar ao Ministério Público, Instituição constitucionalmente incumbida do controle externo da atividade policial, a realização de operações policiais, bem como, de encaminhar os respectivos relatórios finais ao Parquet;

A Ação de Descumprimento de Preceitos Fundamentais 635, além das cautelas, requisitos e hipóteses de realização legítima de operações policiais, também discute outros aspectos da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, englobando a elaboração de um plano estadual de redução de letalidade policial, a normatização e implantação do uso de câmeras corporais pelas forças de segurança pública e o controle de armamento de munição das polícias militar e civil do Estado do Rio de Janeiro.

No entendimento deste *Parquet*, portanto, mostra-se evidente que o objeto da ação civil pública 0033269-27.2020.8.19.0001 está contido

no objeto desta Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, na forma do artigo 56 do Código de Processo Civil:

> Art. 56. Dá-se a continência entre 2 (duas) ou mais ações quando houver identidade quanto às partes e à causa de pedir, mas o pedido de uma, por ser mais amplo, abrange o das demais.

De se ressaltar, ainda, que esta Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental foi ajuizada em 19 de novembro de 2019, ao passo que, a ação civil pública mencionada pela Defensoria Pública foi ajuizada no ano de 2020, como indica seu número de tombamento.

Nesse cenário, entende este *Parquet* que outra solução não há que não a extinção da ação civil pública 0033269-27.2020.8.19.0001 sem resolução de mérito, na forma preconizada pelo artigo 57 do Código de Processo Civil:

> Art. 57. Quando houver continência e a ação continente tiver sido proposta anteriormente, no processo relativo à ação contida será proferida sentença sem resolução de mérito, caso contrário, as ações serão necessariamente reunidas.

Ultrapassada a questão da evidente continência da ação civil pública no objeto desta Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, passa o Ministério Público a se manifestar sobre a Resolução SESP/SEEDUC nº 02/2024.

Ao passo que se louva a salutar iniciativa de comunhão de esforços e compartilhamento de expertises em prol do interesse maior de preservação da integridade física dos integrantes da comunidade escolar, reputa-se que a fim de conferir capilaridade à iniciativa e aos protocolos de segurança em ambiente escolar, é imprescindível que as Secretarias Municipais de Educação, ao menos dos Municípios que concentram maior número de operações policiais, sejam integradas no Programa em questão.

Sobre o tema, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro informa que vem cadastrando endereços de correio eletrônico indicados pelos gestores das Secretarias Municipais de Educação e Saúde dos 25 (vinte e cinco) municípios fluminenses com maior concentração de operações policiais e, em diálogo com o setor de tecnologia da informação da Polícia Militar, vem buscando construir solução tecnológica que viabilize a comunicação automatizada de operações

policiais para os gestores locais e estaduais, a fim de otimizar o tempo de reação e resposta para preservação dos usuários dos serviços de educação e saúde.

Da mesma maneira, reputa-se que, uma vez criado o protocolo de segurança em ambiente escolar, sejam os gestores municipais capacitados para replicar tal protocolo em suas redes, avaliando-se, ainda, a possibilidade e necessidade de criação de protocolos de ação semelhantes, observadas as adaptações necessárias, para garantia da segurança dos usuários dos serviços públicos de saúde e de transporte.

Neste contexto, ressalta-se que o MPRJ criou um Grupo de Trabalho Interinstitucional com a Polícia Militar e a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, para discutir e aperfeiçoar a comunicação e as estratégias de atuação para proteção da comunidade escolar no contexto de operações policiais.

**A conquista mais relevante obtida pelo grupo até o momento é a presença de um integrante da SME-Rio dentro Centro Integrado de Comando e Controle (CICC/PMERJ), de maneira que haja não só comunicação em tempo real de operação policial com possível impacto nas escolas, mas monitoramento constantes dos desdobramentos da operação. O grupo realiza reuniões periódicas, para construção conjunta e aperfeiçoamento de protocolos sobre a temática.**[6]

## V- CONTROLE DE ARMAS E MUNIÇÕES

Quanto à Resolução SESP nº 15/2024, que dispõe sobre diretrizes da gestão dos sistemas de controle de armamentos, munições e materiais bélicos das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro reputa que a normativa representa avanço significativo na temática.

Contudo, como salientado no tópico sobre autonomia e reestruturação da polícia judiciária e científica do Estado do Rio de Janeiro, reputa-se que o cadastramento no Banco Nacional de perfis balísticos dos perfis balísticos das armas das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, além de garantir maior eficiência e

[6] Vide https://www.mprj.mp.br/web/guest/visualizar?noticiaId=135214

transparência nas investigações de mortes por intervenção de agentes do Estado, ainda asseguraram maior controle do uso e emprego do material bélico destinado às policiais estaduais.

No mesmo sentido, como sugerido pelo Arguente, o cadastramento das armas destinadas às Polícias Estaduais, inclusive as armas de cautela pessoal dos policiais nos Sistemas Nacionais de Controle de Armas de Fogo, SIGMA para armas da polícia militar e SINARM para armas da polícia civil, representaria avanço louvável na rastreabilidade e possibilidade de recuperação e identificação de armas subtraídas ou desviadas das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro.

## VI- ATENDIMENTO PRÉ-HOSPITALAR TÁTICO

Foi editada pela Secretaria Estadual de Segurança Pública a Resolução nº 10, de 06 de maio de 2024 (com possível erro material na ementa publicada originariamente no DO), que regulamenta o Atendimento Pré-Hospitalar Tático (APH-Tático) como sendo a assistência prestada em um primeiro nível de atenção, à pessoa ferida em operação policial realizada em área sensível, através da adoção de manobras e procedimentos emergenciais necessários a minimização do trauma e seus efeitos fisiopatológicos, visando ao socorro próprio ou de vítimas ainda no ambiente operacional, em localidades que inviabilizem o atendimento por profissionais de saúde em tempo hábil, exercendo-o até a chegada das equipes especializadas de emergências em saúde e para o emprego da imediata evacuação até o suporte médico hospitalar adequado.

Ao tempo em que toma ciência da aludida resolução, o MPRJ registra que, em se tratando de ato normativo, o documento deve ser interpretado de acordo e com escopo de complementar a legislação estadual sobre o tema.

Neste contexto, sem prejuízo das providências constantes na mencionada resolução, ressalta-se que a Lei Estadual nº 7.385/2016 prevê a obrigatoriedade da presença de ambulâncias em operações policiais previamente planejada com identificação de possibilidade de ocorrência de confrontos armados. Nesse sentido, cita-se:

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

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

Consoante a Lei Estadual nº 8.928/2020, o atendimento de vítimas de lesão corporal decorrente de intervenção de agentes do Estado deverá ser feito por profissionais vinculados ao SAMU ou ao Corpo de Bombeiros. Apenas em hipóteses excepcionais, em casos extremos, para preservar a vida do ferido, poderá ser feita pelos policiais, *in verbis:*

> Art. 1º Quando da ocorrência de fato violento no curso de operações policiais, a Autoridade Policial ao tomar conhecimento de ocorrência de lesão corporal ou homicídio decorrente de oposição à intervenção policial deverá, imediatamente, observar as seguintes diretrizes básicas:
>
> (...)
>
> II - em caso de lesão corporal deverá a vítima ser socorrida prioritariamente pelo SAMU e CBMERJ, ou em caso de extremo pela PMERJ ou PCERJ, que deverá ser acompanhado, sempre que possível e quando localizado, por membro da família ou testemunha. Sempre que possível, as viaturas policiais deverão permanecer no local e efetivar a preservação do mesmo e a segurança do vitimado;

Assim, em se tratando de operações emergenciais em que a presença de ambulâncias for faticamente inexequível, deverá a autoridade policial responsável por confeccionar e remeter ao MPRJ relatório final de operação apresentar as justificativas pertinentes pelo não emprego de ambulância.

## VII- IMPLEMENTAÇÃO DAS CÂMERAS

Consoante Petição 55006/2024, o Estado do Rio de Janeiro aduziu que em observância à decisão liminar proferida por essa Corte, “o Estado licitou e contratou a instalação de câmeras corporais nos policiais.”

Ainda, consignou na referida petição, que, no que concerne a algumas dificuldades na obtenção de imagens apontadas no bojo dessa ADPF, bem como sobre o tempo de guarda do material; a qualidade das imagens e a temporalidade das gravações, que a questão “parece prejudicada e apenas atrasa a apreciação e julgamento da ADPF, pois o

Ministério da Justiça lançou recentemente edital visando estabelecer uma Diretriz Nacional sobre Câmeras Corporais em Segurança Pública, cujos custos de implantação, inclusive, passariam a ser arcados pelo Fundo Nacional de Segurança Pública."

Ainda no bojo da referida petição, o ERJ inferiu que "qualquer discussão ou debate sobre o modelo adotado pelo Estado do Rio de Janeiro deve aguardar a respectiva edição da Resolução pelo Ministério da Justiça, ressaltando-se que a obrigação imposta pela decisão liminar foi integralmente cumprida."

Sobre a temática, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro registra que vem acompanhando, em procedimento próprio, o processo de implementação do Programa Estadual de Transparência em Ações de Segurança Pública, Defesa Civil, Licenciamento e Fiscalização (Decretos estaduais n. 47.802/2021 e n. 48.394/2023) no que tange à instalação de câmeras corporais nas equipes da Polícia Militar e de câmeras e/ou de rastreadores embarcados em viaturas automotivas.

No dia 17 de maio do corrente, este Procurador-Geral de Justiça e representantes do CNMP, acompanhados dos membros integrantes do Grupo Temático - ADPF 635 e do Plantão de Monitoramento de Operações Policiais, realizaram visita presencial no Centro Integrado de Comando e Controle (CICC), na Cidade Nova, Rio de Janeiro, para conhecer a estrutura do prédio, que abriga as forças de segurança do estado, e o sistema operacional das câmeras portáteis utilizadas pelos policiais militares.

Além de terem sido conhecidas as instalações do CICC, instalações do 190, a Ouvidoria-Geral e o caminhão conhecido como CICC Móvel, utilizado em grandes eventos e equipado com câmeras e drones, realizou-se reunião com as Secretarias de Estado da Polícia Militar e da Polícia Civil; com a Secretária de Estado de Segurança Pública e a Ouvidoria-Geral da Polícia Militar, entre outros, para tratar sobre o tema.

Na referida ocasião, foi feita uma apresentação sobre o sistema de câmeras da Polícia Militar, contendo dados quantitativos de câmeras operacionais portáteis implementadas; as melhorias realizadas e os principais entraves enfrentados para implantação e operacionalização desse sistema.

A partir da referida apresentação, este *Parquet* pôde aprofundar conhecimentos a respeito do estudo técnico preliminar sobre soluções conhecidas e a solução implementada pela SEPM; a sistemática para acesso às imagens e acautelamento dos registros; a dinâmica de operacionalização, com informações sobre o acompanhamento pelo COP e acionamento das gravações nas hipóteses de ocorrências, entre outras informações, verificando-se que o protocolo de uso de câmeras e preservação de imagens já implementado na PMERJ se coaduna com as diretrizes estabelecidas na Portaria nº 648/2024, recém editada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública.

A referida Portaria, nos parágrafos 1º ao 4º do artigo 8º e artigo 9º dispõe que:

> "§ 1º Os órgãos de segurança pública regulamentarão o uso de câmeras corporais em consonância com o disposto nesta portaria.
> § 2º O uso de câmeras corporais nas atividades de inteligência e nas investigações que possam ter sua eficiência prejudicada será objeto de regulamentação específica pelos órgãos de segurança pública.
> § 3º A regulamentação do uso de câmeras corporais pelos órgãos de segurança pública deverá estabelecer uma ordem de prioridade caso o número de equipamentos disponíveis não atenda à totalidade dos profissionais em serviço.
> § 4º Serão objeto de regulamentação pelos órgãos de segurança pública a classificação e o armazenamento dos registros audiovisuais a partir das hipóteses previstas neste artigo.
> Art. 9º Os órgãos de segurança pública desenvolverão procedimentos para assegurar o funcionamento e a correta utilização das câmeras corporais, de modo a garantir que o equipamento esteja sempre disponível e em plena condição de uso.

A despeito dos avanços observados na implementação e uso de câmeras pela SEPM, no entendimento deste *Parquet,* parece haver dissonância no que diz respeito ao prazo mínimo de armazenamento de imagens, cuja temporalidade está atualmente prevista na Lei Estadual nº. 5.588, de 07 de dezembro de 2009, que poderá ser ajustada pelo Estado quando da celebração de um novo contrato de fornecimento da tecnologia das câmeras corporais.

Consoante a Lei Estadual nº. 5.588, de 07 de dezembro de 2009, as gravações deverão ser arquivadas e conservadas por um período

mínimo de doze (12) meses quando envolver letalidade ou registro de ocorrência (inciso II, do §1º do art. 2º). Prevê, ainda, o prazo de 60 (sessenta) dias para hipóteses sem acionamento do modo ocorrência.

Já na novel normativa do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o artigo 15 e seus parágrafos dispõem o seguinte:

> "Art. 15. os registros audiovisuais das câmeras corporais deverão **ser armazenados por no mínimo noventa dias**.
> § 1º **Os registros audiovisuais serão armazenados por um ano, no mínimo**, quando forem: I - vinculados a conjunto probatório que acompanhe inquérito policial, processo judicial, procedimento ou processo administrativo disciplinar; II - classificados como de interesse da segurança pública; III - relacionados a ocorrências com resultado morte e lesão corporal grave; IV - referentes a manifestações, controle de distúrbio civil, interdições ou reintegrações de posse ou contenção de tumultos e rebeliões; V - associados a prisões, disparos de arma de fogo ou ingressos em domicílio; ou VI - requisitados pelas autoridades elencadas no inciso I do art. 19.
> § 2º **Os órgãos de segurança pública poderão dispor sobre outros prazos ou circunstâncias de armazenamento dos registros audiovisuais, observados os prazos mínimos previstos nesta portaria."**

No que concerne à argumentação do Estado acerca da suposta prejudicialidade das questões suscitadas pelo Arguente e *amicus curiae* sobre problemas advindos da implementação e uso das câmeras, em razão da superveniente edição de Resolução pelo Ministério da Justiça sobre o tema, datada de 28/05/2024, este *Parquet* vem manifestar sua discordância.

O tratamento dado à matéria em âmbito federal não afasta a responsabilidade do Estado, tampouco flexibiliza as obrigações impostas pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. O ato normativo inclusive determina a regulamentação pelos órgãos de segurança pública estaduais sobre uso de câmeras corporais, em consonância com as diretrizes estabelecidas na portaria.

De outro lado, manifesta, igualmente, o *Parquet* sua discordância com o entendimento exarado pelo ERJ acerca do suposto atraso no julgamento de mérito, decorrente dos debates trazidos aos autos acerca da análise de cumprimento ou não da decisão cautelar no que tange à obrigação de implementação e uso das câmeras. Trata-se de problema

estrutural, que demanda um processo estrutural, com a participação plural de todos os atores envolvidos, para se buscar de forma plural, por meio de sucessivas decisões e possíveis acordos, uma solução possível e justa, que atenda a todos os direitos fundamentais e humanos envolvidos.

Noutro giro, compreende-se que por força do contrato em vigor, resta inviável, por ora, alterar-se o prazo mínimo de armazenamento das imagens captadas pelas câmeras corporais, sem que haja rompimento do contrato e descontinuidade desta política pública que em muito contribui para o controle do uso da força pelas forças de segurança.

Contudo, reputa-se salutar que o Estado do Rio de Janeiro, por ocasião da celebração de novo contrato de fornecimento de câmeras e solução de tecnologia de armazenamento de imagens, ou, quando da análise de eventual prorrogação do contrato em vigor, observe o prazo mínimo de 90 (noventa) dias de armazenamento de imagens, na forma preconizada pela novel normativa do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Trata-se de medida estruturante, com emprego de critérios para a instalação das câmeras corporais alinhados ao objetivo de redução da letalidade policial e a proteção das vidas de residentes de favelas e periferias, conforme determinação do STF, bem assim proteger os próprios policiais que agirem corretamente.

No que tange à Polícia Civil, é preciso que o ERJ traga informações atualizadas sobre cronograma de implantação das câmeras corporais e das câmeras embarcadas. O projeto-piloto enviado no eDoc 810 não teve sua implementação comprovada nos autos.

## VIII- RESOLUÇÃO SESP 13/2024 - ATENDIMENTO PSICOLÓGICO A POLICIAIS

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro exara ciência da publicação da Resolução SESP nº 13/2024 que normatiza e traça diretrizes para o atendimento psicológico no âmbito da Polícia Civil e da Polícia Militar do Estado do Rio Janeiro.

No que concerne ao pleito formulado pelo Autor, em petição conjunta com alguns *amicus curiae*, no sentido de que deveria haver

previsão na normativa da Secretaria de Segurança Pública de afastamento compulsório dos agentes de segurança pública de suas funções até a conclusão de apurações sobre ocorrências envolvendo mortes por intervenção de agentes do Estado, uma das hipóteses dos denominado “incidentes críticos”, previstos no artigo 2º, II, da referida Resolução, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro registra sua discordância com tal pleito.

Inicialmente, destaca o MPRJ que o afastamento do agente público do exercício de suas funções é expressamente previsto no artigo 319, inciso VI, do Código de Processo Penal, como uma das medidas cautelares diversas da prisão, sujeitando-se, pois, no âmbito apuratório à reserva de jurisdição e presença dos requisitos legais.

O afastamento compulsório dos policiais envolvidos em “incidentes críticos”, como medida cautelar que o é, além de não prescindir de decisão jurisdicional, carece, ainda de fundamentação concreta e contemporânea, exigida pelo artigo 315, §1º, do CPP, vinculada à função instrumental da medida, destinada, na forma do artigo 312 do CPP, à garantia da ordem pública, da ordem econômica, à garantia da regular instrução criminal e para assegurar a aplicação da lei penal.

A previsão do afastamento compulsório de agentes de segurança envolvidos em mortes por intervenção de agentes do Estado caracterizaria uma hipótese, despida de amparo legal, de medida cautelar compulsória, em que a análise sobre a necessidade de utilidade do cerceamento das atividades seria feita *ex ante*, de forma hipotética e generalista, em aparente violação às garantias individuais dos policiais investigados.

O MPRJ reputa imperiosa a avaliação e acompanhamento periódico por equipe multidisciplinar de saúde mental de todos os policiais envolvidos nos denominados “incidentes críticos”, cabendo a observância dos regulamentos próprios das respectivas áreas de saúde, como por exemplo a Resolução nº 2.232/2019 do Conselho Federal de Medicina e a Instrução Normativa nº 63, de 27 de maio de 2024, da Secretaria de Estado da Polícia Militar.

Noutro giro, há de se considerar que o afastamento compulsório, por prazo indeterminado de todos os policiais envolvidos em confrontos com vitimização de civis ou agentes de segurança geraria impactos significativos sobre a disponibilidade de pessoal, restringindo a

disponibilidade de efetivo para cumprimento das funções constitucionais dos órgãos de segurança e sobrecarregando os policiais que permaneceriam no exercício pleno de suas funções.

É de se recordar, neste ponto, que o Estado do Rio de Janeiro tem severas restrições para realização de concursos públicos e admissão de novos servidores, em razão das limitações impostas pela situação econômico-financeira do Estado e do Regime de Recuperação Fiscal a que está submetido.

Recente estudo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública[7] concluiu que na última década as forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro tiveram uma redução de 10% (dez por cento) no seu efetivo, passando de mais de 56.000 (cinquenta e seis mil) para pouco mais de 51.000 (cinquenta e um mil) policiais civis e militares na ativa.

A reposição dos policiais compulsoriamente afastados das funções por participação nos denominados "incidentes críticos" neste cenário de escassez de recursos humanos e limitações legais ao incremento de efetivo seria insuficiente, colocando em risco, inclusive, a continuidade do serviço público de segurança pública.

Feitas tais considerações, este *Parquet* reputa que o art. 7º e seus parágrafos 1º e 2º, da Resolução SESP nº 13/2024 ao permitirem que os profissionais de saúde mental responsáveis pela avaliação dos policiais envolvidos em incidentes críticos recomendem a suspensão de suas funções ou de suas prerrogativas concilia o interesse público e o direito e as garantias individuais, possibilitando que, com base em avaliação concreta e técnica, a Administração Pública afaste o agente público de suas funções por razões médicas, ainda que contra sua vontade, sem prejuízo das hipóteses de afastamento cautelar nas searas criminais e administrativas, também atrelados a atos motivados e concretamente fundamentados.

## IX CONCLUSÃO

Pelo exposto, em contribuição aos debates levados a efeito no presente processo estrutural e no contexto do exercício do controle

[7] https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/02/27/estudo-efetivo-policias-fsbp.ghtml

externo da atividade policial, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**:

a) **Quanto à Resolução SESP nº 16/2024, que trata da meta de redução da letalidade policial,** sem prejuízo do aprofundamento do estudo e discussão do tema e da busca da consensualidade na próxima audiência de conciliação, sugere que o Estado do Rio de Janeiro comprometa-se a reduzir, no prazo de um ano, a incidência de mortes por intervenção de agentes do Estado até atingir a média nacional de mortes por intervenção de agentes do Estado por cem mil habitantes, e mantenha-se dentro desta média, devendo apresentar ao STF e ao MPRJ justificativa concreta caso a média local ultrapasse em mais de 10% (dez por cento) a média nacional. Ademais, sugere-se que o Estado do Rio de Janeiro comprometa-se, ainda, a aderir a iniciativas, programas e convênios propostos pelo Ministério da Justiça e Segurança Público para enfrentamento da temática no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública, na forma indicada nesta petição;

**b) Quanto à Resolução SESP nº 13/2024, que trata do atendimento psicológico dos policiais,** dá-se por ciente, na forma constante nessa manifestação;

**c) Quanto à Resolução SESP/SEEDUC nº 02/ 2024, que trata do PROSEG-Escola,** dá-se por ciente, na forma constante nessa manifestação;

d) **Quanto à Resolução SESP nº 15/2024, que trata do controle de armas, munições e demais materiais bélicos,** dá-se por ciente, e sugere a avaliação pelo Estado das medidas adicionais de rastreabilidade e identificação elencadas em tópico próprio dessa manifestação;

**e) Quanto à Resolução SESP nº 10/2024, que tratou do atendimento pré hospitalar tático,** dá-se por ciente, reforçando que tal iniciativa, ainda que louvável, não afasta a obrigatoriedade da presença de ambulância no acompanhamento de operações policiais planejadas, tal qual determinado nas medidas cautelares deferidas nestes autos e previsto nas Leis Estaduais nº 7.385/2016 e nº 8.928/2020, tal qual destacado em tópico próprio nessa manifestação;

f) **Quanto à autonomia das perícias, sugere o MPRJ:**

**f.1) Intimação da União, por meio do Ministério da Justiça e Segurança Pública,** para se manifestar sobre a proposta feita nesta petição de estruturação, no âmbito da Força Nacional de Segurança Pública, de uma Força Nacional de Polícia Científica, para apoiar os Ministérios Públicos Estaduais em investigações que envolvam mortes por intervenção de agentes do Estado ou violações de direitos fundamentais atribuídas a integrantes de órgãos da Polícia Judiciária;

**f.2) Intimação do Estado do Rio de Janeiro,** para se manifestar sobre a proposta do MPRJ de, na linha da tese vinculante fixada no Tema 698 deste E. Tribunal, apresentar um plano eficiente de reinvestimento em seu órgão de polícia científica, seja ele qual for, a fim de superar o atual cenário de carestia de servidores, estrutura e tecnologia que, indubitavelmente, impacta direitos fundamentais à duração razoável de processos e investigações, direitos esses essencialmente caros às vítimas diretas e indiretas de toda ação criminosa, mas, especialmente, as vítimas de violência perpetrada por agentes do Estado. Neste contexto, diante das restrições decorrentes do regime de recuperação fiscal, sugere-se a mediação, por essa Suprema Corte, de tratativas entre Estado do Rio de Janeiro e União, para viabilizar o necessário financiamento das ações do citado plano de reestrututração da polícia técnica e científica fluminense.

g) **Quanto ao conceito de excepcionalidade,** o MPRJ sugere a substituição, para fins de controle de legalidade e legitimidade de operações policiais, do conceito jurídico indeterminado de "excepcionalidade", por obrigações objetivas e positivas divididas em etapas prévia, concomitante e posterior às operações policiais, na forma proposta nesta petição. Tais etapas de checagem, no entendimento deste *Parquet*, garantirão, a um só tempo, a superação do atual estado de incerteza e insegurança que envolvem o alcance do conceito de "excepcionalidade", promovendo a adoção de medidas concretas de redução de riscos, mitigação de danos e contenção de letalidade em operações policiais e, simultaneamente, garantindo a prestação do serviço público essencial de

segurança pública e viabilizando controles social, interno e externo, bem como *accontability* às políticas públicas de segurança.

h) **Quanto às câmeras,** o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro:

h.1) Sugere que o Estado se comprometa a disponibilizar formulário padronizado de solicitação de acesso a imagens de câmeras corporais, com indicação dos campos de preenchimento obrigatório para viabilizar a localização, extração e disponibilização dos arquivos em vídeo, realizando, ainda, palestras de orientação sobre o correto preenchimento dos formulários de solicitação de imagens para capacitação de membros do Ministério Público, Defensores Públicos e Advogados;

h.2) Alvitra, ainda, que quando da celebração de novo contrato de fornecimento de câmeras corporais, ou, quando da análise da celebração de termo aditivo ao contrato atualmente vigente, o Estado do Rio de Janeiro adote o prazo mínimo de 90 (noventa) dias para armazenamento de imagens, conforme previsto na Portaria nº 648/2024 do Ministério da Justiça e Segurança Pública;

h.3) Requer que o Estado informe sobre o andamento do Projeto Piloto de implantação de Câmeras na Polícia Civil, notadamente quando em operações, indicando-se qual a data estimada para conclusão da implantação do uso de câmeras corporais nos integrantes de sua Polícia Judiciária quando em operações policiais.

Rio de Janeiro/Brasília/DF, 13 de junho de 2024.

LUCIANO OLIVEIRA MATTOS DE SOUZA:93689519772

Assinado de forma digital por LUCIANO OLIVEIRA MATTOS DE SOUZA:93689519772
Dados: 2024.06.14 18:12:42 -03'00'

**Luciano Oliveira Mattos de Souza**
**Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**