



O conceito de excepcionalidade em operações policiais no Rio de Janeiro

Nota técnica

Realização:

Rede Fluminense de pesquisas sobre violência, segurança pública e direitos humanos

Equipe executiva:

Diogo Lyra
Daniel Misse
Fatima Cechetto
Jacqueline Muniz
Joana Vargas
João Trajano
Michel Misse
Paula Poncioni
Silvia Ramos
Daniel Hirata
Ana Paula Miranda
Marcelo Burgos
Claudio Ferraz
Pablo Nunes
Paulo Baía
Carolina Grillo

Introdução

A presente *nota técnica* tem o objetivo de contribuir para a definição do caráter de excepcionalidade das operações policiais, determinado pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Edson Fachin, no contexto da ADPF 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 realizar 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 635, devem ser interpretados de maneira ainda mais restritiva no contexto da decisão colegiada do STF.

À luz de tais considerações, esta nota técnica procede a indicações de ordem geral, mas privilegia dois temas bastante concretos e objetivos: as *operações policiais* - mais especificamente, volume e motivações - e os *protocolos de ação* elaborados pelas polícias para realizá-las em *áreas sensíveis*. Finalmente, é importante ressaltar que este documento não pretende determinar à autoridade policial como ela deve exercer suas atribuições, dado que a discricionariedade é elemento incontestável do mandato de uso da força pelas polícias, mas sim indicar os parâmetros teóricos, legais e normativos que devem determinar a avaliação do caráter excepcional das operações policiais.

Excepcionalidade e “excepcionalidade da excepcionalidade”

O esforço de exegese da referida *nota técnica* tem como marco normativo os protocolos de operações em *áreas sensíveis* elaborados pelas polícias civil e militar, vigentes desde o ano de 2017. Particularmente, as Instruções Normativas da Secretaria Estadual de Segurança - *SESEG N. 01, de 07 de agosto de 2017*; e

da Polícia Militar - *PMERJ/EMG-PM3 No 052, de 23 de novembro de 2018* -; além da *Portaria PCERJ Nº 832, de 02 de janeiro de 2018*, da Polícia Civil¹. Na Instrução Normativa 01/2017 da SESEG, que servirá aqui como documento base, esse conjunto de normas internas está dividido em cinco partes, quais sejam, (I) os conceitos, (II) princípios, (III) regras gerais, (IV) recomendações e (V) disposições finais. De maneira geral, os preceitos contidos em cada uma dessas partes delimitam as possibilidades de ação policial em áreas sensíveis, impondo uma série de restrições e condicionantes para a realização de tais ações.

Por definição, as operações policiais em áreas sensíveis constituem intervenções excepcionais no contexto da atividade das forças de segurança. São ações *extraordinárias por natureza*, e, portanto, delimitadas por *princípios* que conferem substância à ação - como o princípio de proteção à vida; são restringidas por *regras* que impõe cautelas às suas ações - como, por exemplo, evitar horários de grande fluxo; e estão orientadas por meio de *recomendações* de cunho prescritivo - como capacitação, criação de protocolos de ação, investimento em tecnologia, entre outros. Sobre os princípios que regem as operações policiais, consta o seguinte:

DOS PRINCÍPIOS

(...)

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

I - Preservação da vida;

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

III - Respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais;

IV - Respeito e obediência às leis;

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

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

Artigo 1º Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem sempre cumprir o dever que a lei lhes impõe (...).

¹ Para os fins desta análise, nos reportaremos sempre ao conteúdo da Instrução Normativa SESEG 01/2017, cujo teor foi reproduzido, no todo ou em parte, nas normas subsequentes da Polícia Militar e Polícia Civil.

Artigo 2º No cumprimento do dever, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar e proteger a dignidade humana, manter e apoiar os direitos humanos de todas as pessoas.

Artigo 3º Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem empregar a força quando estritamente necessária e na medida exigida para o cumprimento do seu dever.

Entre as *recomendações* contidas na Instrução Normativa da SESEG, encontramos uma lista de prescrições dedicadas ao aprimoramento do exercício legal da força, instituindo programas de capacitação voltados à internalização, entre os policiais, dos princípios da legalidade e da proporcionalidade, de forma a garantir seu fim último, que é a proteção da vida:

DAS RECOMENDAÇÕES

Art. 5o - Para a realização de operações policiais em áreas sensíveis recomenda-se:

(...)

II - **Desenvolvimento de programa de capacitação, ampliação ou aprimoramento de existente, isoladamente ou em parcerias, que levem todos os policiais a:**

- a) Reconhecerem suas prerrogativas e limitações legais, de maneira a não os exceder por ocasião de participação em operações policiais;
- b) Compreenderem que a proteção da integridade física de terceiros e dos próprios policiais sobrepõe a prisão de um infrator da lei em resistência;
- c) Manterem atitudes não discriminatórias em relação às pessoas com as quais possam vir a se deparar; e
- d) Aprimorarem a expertise na utilização de instrumentos de menor potencial ofensivo e, se for o caso, de armas de fogo, além de formas mais seguras de incursão e progressão em áreas sensíveis.

Esse conjunto de recomendações encontra nos *Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei* (ONU, 1990) sua principal fonte. Neste documento estão elencadas prescrições similares, que enfatizam a necessidade de reforçar, via capacitação, os princípios legais que balizam o uso legal da força entre as polícias democráticas.

20. Na formação profissional dos responsáveis pela aplicação da lei, os governos e organismos encarregados da aplicação da lei devem dedicar atenção especial às questões de ética policial e direitos humanos, especialmente durante o processo de investigação; a alternativas ao uso da força e armas de fogo, incluindo a solução pacífica de conflitos, a compreensão do comportamento das multidões e os métodos de persuasão, negociação e mediação, bem como os meios técnicos, destinados a limitar o uso da força e armas de fogo. Os órgãos encarregados da aplicação da lei devem rever os seus programas de treinamento e procedimentos operacionais à luz de eventuais incidentes concretos.

Na sessão das *regras gerais* da IN da SESEG, também encontramos um conjunto de *cautelas* que devem ser observadas quando de uma operação policial em áreas sensíveis:

DAS REGRAS GERAIS

Art. 4o - As operações policiais em áreas sensíveis deverão obedecer às seguintes regras gerais:

I- o desencadeamento de operações policiais de qualquer natureza, em áreas sensíveis, próximas a unidades de ensino, creches, postos de saúde e hospitais, em funcionamento, será realizado, observando sempre que possível:

- a) Evitar preferencialmente os horários de maior fluxo de entradas e saídas de pessoas de tais estabelecimentos, principalmente, entrada e saída de alunos nos estabelecimentos de ensino; e
- b) O não baseamento de recursos operacionais nas entradas e interior de tais estabelecimentos, de maneira a evitar que os mesmos tornem-se alvos em potencial de infratores armados.

II - o planejamento e execução de toda e qualquer operação, além de observadas a legalidade, a oportunidade e a conveniência, deverão considerar na medida do possível:

- a) A proteção de toda e qualquer pessoa que não represente ameaça de morte ou de lesão corporal grave a terceiros ou aos policiais.
- b) A cautela em caso de proximidade de qualquer edificação ou logradouro que por sua natureza ou horário acarrete em aglomeração de pessoas.
- c) A coleta de informações, envolvendo o conhecimento do terreno, seus pontos sensíveis, como unidades de ensino e de saúde, dentre outras.
- d) A existência de objetivos claros e de efetivo policial adequado.
- e) A realização de esforços para a presença de ambulância.
- f) A existência de canal hierárquico claro para autorização do desencadeamento da operação.
- g) A organização, a coordenação e o controle dos recursos empregados.
- h) O registro do desenvolvimento e dos resultados em relatórios, bem como, sua remessa ao escalão superior.

Da mesma forma, a necessidade de cautelas a serem adotadas pelas forças policiais em situações análogas às operações policiais estão descritas, ainda que de forma mais genérica no artigo 5º dos *Princípios Básicos*:

5. Sempre que o uso legítimo da força e de armas de fogo for inevitável, os responsáveis pela aplicação da lei deverão: (a) Exercer moderação no uso de tais recursos e agir na proporção da gravidade da infração e do objetivo legítimo a ser alcançado; (b) Minimizar danos e ferimentos, e respeitar e preservar a vida humana; (c) Assegurar que qualquer indivíduo ferido ou afetado receba assistência e cuidados médicos o mais rápido possível; (d) Garantir que os familiares ou amigos íntimos da pessoa ferida ou afetada sejam notificados o mais depressa possível.

A excepcionalidade do uso da força, os princípios de proteção da vida e respeito aos direitos humanos, e a exigência de cautelas capazes de assegurar a legalidade e proporcionalidade da ação policial, são conteúdos elementares nos protocolos de todas as forças de segurança democráticas no mundo. Nos EUA, por exemplo, está solidamente refletido no documento *National Consensus Policy on Use of Force* (2017), que estabelece um minucioso programa de ação que enfatiza um sistema gradativo de uso da força - de-escalation; less-lethal force; e deadly force. O uso da força letal, por sua vez, também é detalhadamente descrito, e constrangido por uma série de condições (perigo de vida), etapas (comunicação verbal, tiro de advertência) e restrições (como nos crimes patrimoniais ou no caso dos tiros embarcados). O Reino Unido, por exemplo, possui um protocolo específico que regula o disparo de armas de fogo, de cunho ainda mais restritivo que o modelo americano. Nesse documento, o disparo de uma

arma de fogo só pode ser efetuado em razão de um perigo *imediato* à vida, segundo consta no tópico “conventional shoot”, extraído do protocolo Discharge of Firearms:

The primary intention of the police, **when discharging a firearm, is to prevent an immediate threat to life by shooting to stop the subject from carrying out their intended or threatened course of action.** In most circumstances this is achieved by aiming to strike the central body mass (ie, the torso) and is known as a ‘conventional shot’. However if, for example, only the head of the subject is visible and in order to prevent an immediate threat to life, a shot must immediately be discharged, then the AFO () will have no option but to aim at and strike the only part of the body of the subject which is then visible namely, the head. **A conventional shot should only be fired when absolutely necessary in self-defence or in defence of another when there is an immediate risk to life from unlawful violence** and where the circumstances are not such as to require the immediate incapacitation of that subject by a critical shot.

Tendo em vista que os princípios legais contidos nos tratados e protocolos internacionais citados pelos Ministro Fachin já instruem por força de lei a legislação brasileira e, em consequência, os conteúdos normativos das polícias no Rio de Janeiro, a “absoluta excepcionalidade” invocada no Acórdão do STF só pode ser compreendida como “excepcionalidade da excepcionalidade”. Isto porque no período pandêmico observou-se que o volume de operações policiais, assim como a letalidade policial, vinham aumentando consideravelmente com relação a sua média histórica em um momento no qual o uso da força deveria estar dirigido evidentemente ao apoio das ações de ajuda humanitária. Essa constatação, a ser pormenorizado no próximo item, remete, ao mesmo tempo, para o excessivo uso da força e um desvio dos seus fundamentos e valores últimos de preservação da vida.

Princípios das operações e risco intolerável

As instruções normativas acima referidas têm o mesmo objeto de análise da ADPF 635, isto é, as operações policiais nas chamadas *áreas sensíveis*, que são definidas em tais documentos da seguinte forma:

Compreendem-se como áreas sensíveis a delimitação espacial de localidades, onde se presume que possa ocorrer elevado e iminente risco de confronto armado com infratores da lei, em razão do desencadeamento de uma operação policial, colocando em **risco, acima do tolerável**, os policiais e a população em geral.

A primeira observação importante a ser destacada se encontra no conceito de *área sensível*, definida pelas polícias à luz de um caráter de *risco acima do tolerável*, tanto para a população local quanto para os policiais em incursão. A rigor, a ideia de *risco intolerável* deveria demarcar a proporcionalidade da ação

policiais nessas regiões, delimitando-as às situações cujos danos são igualmente intoleráveis - e portanto, que requerem uma *ação inegociável* - como nos casos de ameaça à vida. Para se desvelar essa restrição, é preciso que os conceitos de *área sensível* e *risco intolerável* sejam compreendidos em sua relação com os princípios que regem as operações policiais, conforme publicado na IN n. 01/2017 da SESEG, quando estabelece no inciso I do artigo 3º a proteção da vida como a própria substância de uma operação policial.

É em respeito ao princípio de *preservação da vida* que, em face de um risco intolerável, as operações policiais em *áreas sensíveis* se constituem, em teoria, como ações excepcionais. Nesse sentido, o conceito de excepcionalidade deve ser entendido aqui tanto no seu caráter quantitativo, isto é, o volume das operações, quanto em seu critério qualitativo, como, por exemplo, as motivações que dão origem a cada uma das incursões policiais nessas regiões.

De acordo com os argumentos apresentados pela PCERJ no âmbito da ADPF 635, “todas as ações da Polícia Civil são absolutamente excepcionais”, ainda que reconheça, no mesmo documento, realizar “dezenas de operações mensais em comunidades”². Já a Polícia Militar realizou, em 2019, um total de 5.152, a maioria em áreas sensíveis. Tais números desmentem qualquer ideia possível de excepcionalidade. Ao contrário, apontam para sua rotinização no Rio de Janeiro, constituindo o verdadeiro *modus operandi* das polícias neste estado. A rotinização das operações policiais implica, também, na *normalização do risco intolerável*, reduzindo o princípio de preservação da vida a um imperativo da corporação para a corporação. No trecho reproduzido abaixo, o Secretário da Polícia Militar, coronel Rogério Figueiredo de Lacerda, faz um balanço das 5.152 operações em um ano em que a polícia matou 1.814 pessoas:

Embora o número de operações tenha sido superior aos dos anos anteriores, o número de policiais militares vitimados teve redução de 38%, ressaltou o secretário. “A *redução da vitimização em nossa tropa é prioridade absoluta do comando da corporação. Avancamos muito, mas ainda temos um grande desafio*”, afirmou³.

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

² Argumentos da Polícia Civil, ADPF 635, documento comprobatório n. 59929/2020, pp. 52 e 48, respectivamente.

³ Cf. reportagem do jornal O Dia:

<https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2020/01/5852797-policia-militar-prendeu-35-mil-criminosos-e-apreendeu-mais-de-8-mil-armas-de-fogo-em-2019.html#foto=1>. Acesso em 10/11/2020.

Difícilmente em alguma cidade do mundo, em situação de paz, há a realidade de “guerra” existente no Rio de Janeiro, que tem seu território disputado entre as facções criminosas do narcotráfico e entre estas e grupos paramilitares milicianos⁴.

Ao operar com a noção de “realidade de ‘guerra’ existente no Rio de Janeiro”, as polícias civil e militar, assim como o governo estadual, criam uma justificativa permanente para incursões policiais em áreas sensíveis, rotinizando-as de tal forma que parecem se confundir com a atividade policial em si, e não mais como uma situação de enfrentamento - como se vê na declaração da PMERJ em documento enviado ao STF: “a Polícia Militar não busca o confronto, sendo tal opção uma decisão do opositor das ações policiais”⁵. Não é preciso lembrar que, por definição, é o Estado que deve zelar pela preservação da vida, pela paz e segurança dos cidadãos, e que não se pode esperar o mesmo dos criminosos a que se propõe enfrentar, sendo incabível transferir aos mesmos a obrigação de evitar o confronto. Além disso, pelo que é definido nos termos do artigo 8º dos *Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei*, não se pode alegar circunstâncias excepcionais para fugir aos enunciados contidos nesse tratado:

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

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

Motivações das operações policiais e preservação da vida

De acordo com a definição adotada pela instrução normativa da SESEG em seu artigo segundo, e reproduzida nos protocolos da Polícia Militar e Civil, as operações policiais se caracterizam por ações que necessitam de “mobilização extraordinária de recursos humanos e materiais, executadas de forma planejada, dirigida, organizada, coordenada, monitorada e controlada, em ocasiões programadas ou em

⁴ Argumentos da Polícia Civil, ADPF 635, documento comprobatório n. 207/59929/2020, p. 51.

⁵ Argumentos da Polícia Civil, ADPF 635, documento comprobatório n. 208/59929/2020, p. 02

resposta a situações imprevistas ou emergenciais, obedecendo a táticas e técnicas pertinentes”. Além dessa definição, a *Portaria PCERJ Nº 832, de 02 de janeiro de 2018* acrescenta, no parágrafo segundo do artigo primeiro, uma classificação acerca das demandas que originam as operações no âmbito da Polícia Civil, mas que embasam as incursões policiais como um todo:

Art. 01

(...)

§ 2º Compreende-se ainda no conceito de Operação Policial:

I - Ações de Inteligência;

II - Cumprimento de medidas cautelares judiciais;

III - Apoio operacional a outras instituições;

IV - Prestação de auxílio e assistência em emergências.

Tendo em vista o conceito de operação policial, observamos que a sua realização está relacionada às demandas de diferentes atores, como o *Ministério Público*; o *Poder Judiciário*; a própria *Autoridade Policial*; e por fim, demandas que partem diretamente da *sociedade*. Quanto a esta, cabe aqui ressaltar duas importantes diferenças com relação às anteriores: em primeiro lugar, trata-se do único tipo de motivação que não emana de um canal institucional, sendo uma solicitação popular. Além disso, se diferencia das demandas oriundas do Poder judiciário, do Ministério Público e da própria Autoridade Policial, no sentido de que é sempre emergencial, urgente, e por isso, não planejada. Mas como se distribuem empiricamente tais demandas e de que maneira elas se ajustam aos princípios que regem as operações policiais?

Na tabela abaixo, constam reproduzidos os dados válidos sobre motivações das operações policiais realizadas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sobre as quais foi possível reunir informações, na série entre os anos de 2007 a 2019. Em virtude da ausência de dados oficiais e públicos sobre operações policiais em áreas sensíveis, utilizamos aqui a base produzida pelo Grupo de Estudos dos Novos Illegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF) que quantifica o número mínimo de operações, isto é, apenas aquelas que se pode afirmar terem ocorrido⁶.

⁶ Ver: HIRATA, Daniel; GRILLO, Christoph Grillo. *Operações policiais no Rio de Janeiro*. Fundação Heinrich Böll, Rio de Janeiro. 2020. Disponível em <https://br.boell.org/pt-br/2019/12/21/operacoes-policiais-no-rio-de-janeiro>

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

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

Fonte: GENI/UFF

Como os dados tornam evidente⁷, 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. Contudo, as operações policiais não apenas se distanciam do princípio fundamental de proteção da vida, como, principalmente, se dão em franca oposição ao mesmo. Na tabela abaixo, estão tabulados os custos em vidas e pessoas feridas em operações policiais entre 2007 e 2020:

⁷ 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.

Tabela 2: Número de operações, mortos e feridos (RMRJ/2007-2020)

ANO	Operações	Mortos	Feridos
2007	957	634	379
2008	973	539	272
2009	899	513	225
2010	631	327	118
2011	660	218	125
2012	542	180	110
2013	940	216	250
2014	1194	252	339
2015	611	191	303
2016	554	222	267
2017	1178	402	482
2018	1079	342	380
2019	785	403	382
2020	320	159	152

Fonte: GENI/UFF

Já para o ano de 2020, como pode ser observado na próxima tabela, constam os dados – obtidos por meio da mesma metodologia de coleta adotada em toda a série histórica – relativos ao número de operações, os mortos e feridos nessas mesmas intervenções, bem como as motivações para sua realização mês a mês. Se considerarmos apenas o período que antecede a primeira decisão, ainda em caráter liminar, do Ministro Edson Fachin acerca da ADPF 635, isto é, os meses de janeiro a abril, é possível notar o agravamento dos custos impingidos aos moradores de áreas sensíveis pelas operações policiais em relação aos anos anteriores da série.

Tabela 3: Número mensal de operações, mortos e feridos (RMRJ/2020)

mês	operações	mortos	Feridos
janeiro	37	16	22
fevereiro	39	21	32
março	49	15	18
abril	17	16	10
maio	22	19	4
junho	14	9	13
julho	17	6	1
agosto	25	11	7
setembro	19	5	8
outubro	38	30	16
novembro	18	7	13
dezembro	25	4	8

Fonte: GENI/UFF

Entre janeiro e maio, as polícias Civil e Militar já haviam realizado pelo menos 164 operações em áreas sensíveis. Isso significa que no primeiro terço do ano, os agentes de segurança atingiram quase a metade do total de operações realizadas em todo o ano de 2019. Essas operações resultaram na morte de 87 pessoas e mais 86 feridos, apenas nos seus quatro primeiros meses - uma marca excessiva mesmo ante os altos índices dos anos anteriores. Nesse sentido, a decisão liminar proferida à época se mostrou plenamente ajustada e eficiente na defesa do princípio da proteção da vida, com resultados efetivos até o mês em que foi prolatada a decisão colegiada, em agosto. É justamente a partir desse mês que notamos um primeiro aumento substancial do número de operações e de mortos, retrocedendo em setembro e aumentando quase 200% em outubro. Somente nesse mês foram realizadas 38 operações – a maior parte pela PMERJ - com um saldo de 30 mortos e 16 feridos, o que indica forte resistência das polícias, em especial a Militar, em cumprir as decisões judiciais que limitam seu arbítrio letal. É sob esta chave que o tópico seguinte se debruça.

Analogias para uma primeira aproximação do conceito de excepcionalidade

Como descrito nos protocolos das polícias civil e militar, as operações em áreas sensíveis se definem pelo *risco intolerável* à vida de moradores e agentes de segurança, além de transtornos a serviços essenciais, prejudicando o funcionamento de hospitais, creches, escolas, entre outros. Dado contexto impõe limites à ação das forças policiais nesses locais, limites estes que se vinculam à ideia de excepcionalidade, tanto em termos quantitativos – número de ocorrências – quanto qualitativamente – como no caso de suas motivações. As motivações, por sua vez, devem ser pensadas de forma indissociável à ideia de risco intolerável e do princípio de preservação da vida, portanto, compreendidas como *motivações inegociáveis*, proporcionais aos custos acima do tolerável intrínsecos às operações em áreas sensíveis.

As operações policiais no Rio de Janeiro, no entanto, se distanciam historicamente do princípio basilar de proteção à vida, sendo o uso da força, sobretudo o da força letal, destinado à recuperação de objetos roubados, apreensões de drogas, perseguições, retaliações, prisões e repressão aos grupos armados presentes nas áreas sensíveis. Nesse sentido, ainda mais grave é o padrão por meio do qual se efetuam as operações policiais nesses territórios, caracterizado pela radicalização da ideia de “guerra” e, conseqüentemente, marcado pela quase que 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. Em 2016, nenhuma verba foi executada para o setor de inteligência e informação, ainda que houvesse previsão de 10 milhões no orçamento. No ano seguinte, em 2017, foram gastos R\$ 2.469,50 na área⁸, enquanto em 2018 apenas R\$ 1.232,00 foram aplicados no setor. Em 2019, a previsão de gastos em tecnologia da informação era de 5 milhões de reais, mas o montante não foi utilizado. Já para o ano de 2020, de acordo com o relatório da *Rede de Observatórios de Segurança Pública*⁹:

Os recursos previstos para o Instituto de Segurança Pública (ISP), um dos principais órgãos estaduais de produção de dados e estatísticas em segurança pública, praticamente inexistem. A única ação voltada para a Polícia Científica possui apenas 841 mil reais previstos para 2020.

À luz desse quadro, é possível afirmar que as operações policiais em áreas sensíveis não apenas ignoram o princípio de preservação da vida como, no limite, atuam contra o mesmo de forma cada vez mais acentuada. Em parte, o arbítrio e letalidade das forças policiais pode ser creditado à explícita recusa do Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro em exercer seu dever constitucional de controle externo da atividade policial desde que assim foi incumbido pela Carta de 1988, resultando, inclusive, na primeira condenação do Brasil na Corte de Direitos Humanos da OEA, no caso da Favela Nova Brasília. Por outro lado, de uma perspectiva histórica recente, o padrão letal das operações policiais no estado do Rio de Janeiro foi objeto de intervenções, ainda que de cunho intermitente, por parte dos poderes Executivo e Judiciário.

No primeiro mandato de Leonel Brizola, ainda sob a ditadura civil-militar, mas no contexto do primeiro pleito democrático para os governos estaduais desde o golpe de 1964, as operações policiais, à época conhecidas como “batidas”, foram suspensas de forma a garantir o princípio de preservação da vida – no contexto de um problema estrutural que requeria grande complexidade e tempo para sua resolução. Na gestão de Marcello Alencar, a ALERJ derrubou a gratificação que premiava monetariamente homicídios policiais, com base em um estudo realizado pelo ISER, sob encomenda da própria Casa Legislativa¹⁰. Na primeira metade do governo de Anthony Garotinho, tentou-se combater a chamada “banda podre” da polícia, conceito que remetia à corrupção entre agentes de segurança, mas também à formação de grupos

⁸ <https://www.bol.uol.com.br/noticias/2018/02/21/sob-intervencao-rio-e-o-estado-brasileiro-que-menos-investe-em-inteligencia.htm>

⁹ Rede de Observatórios de Segurança: A Política de Segurança Pública do Rio de Janeiro é ineficiente e financeiramente insustentável, 2019:21.

¹⁰ *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Ignácio Cano, Néelson Massini. ISER, 1997.

de extermínio que atuavam nas áreas sensíveis sob o manto legal das operações. Finalmente, durante o mandato de Sérgio Cabral Filho, as ocupações dessas áreas pelas Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) procuraram substituir a lógica do confronto por uma ideia – ainda que distante – de policiamento comunitário.

Além disso, incontáveis campanhas, protestos e ações promovidas pela sociedade civil, com participação de movimentos populares, organizações não-governamentais, bem como de setores da Universidade, marcaram a história do Rio de Janeiro, desde a redemocratização. Em especial, citamos as mobilizações contra o uso de veículos blindados - conhecidos como “caveirão” - em operações policiais nas favelas do estado, ocorridas em 2006 e 2017. Com mais de uma década transcorrida entre uma e outra campanha, a demanda permanece a mesma, questionando o “uso sistemático de armamento de guerra”¹¹ nas favelas do estado - como, por exemplo, a utilização de fuzis de combate de calibre 7.62mm, com poder de perfuração de diversos alvos simultâneos em uma região densamente povoada e de construções precárias.

Por outro lado, a ausência de cautelas como padrão das operações policiais também passou a ser objeto de atenção por parte do Judiciário. Em especial nos últimos quatro anos, quando as taxas de mortos e feridos por intervenção policial ascenderam vertiginosamente, inclusive com recordes de vítimas fatais entre crianças, tais decisões judiciais adquiriram uma densidade sem par até então. Nesse contexto, sobressai a proibição de operações noturnas no Complexo da Maré, em vigor desde 2016, a partir de uma sentença inédita proferida pela magistrada Angélica dos Santos Costa. Na decisão, a juíza ressalta o ônus suportado pela sociedade em virtude da banalização, falta de planejamento e riscos das operações policiais, além de enfatizar a necessidade de se minimizar os custos de tais operações a partir de investimentos em informação e inteligência, ressaltando a responsabilidade do poder público nessa questão¹².

A população local não pode ficar refém de operações sem planejamento e açodadas, muito menos a polícia justificá-las sob o frágil argumento de capturar bandidos. Essa não é a polícia que a sociedade necessita e deseja. É absurdo que o Rio de Janeiro diante da violência dos últimos anos, esteja vivendo momentos de desordem e total insegurança pública sem o mínimo retrocesso dos índices de criminalidade. No que tange ao pleito de suspensão de buscas domiciliares e cumprimento de mandados de prisão nesta madrugada, friso que não é possível a busca domiciliar durante a noite na forma do art. 5º, XI da CRFB.
(...)

¹¹ Manifesto da Campanha “Caveirão não! Favelas pela Vida e Contra as Operações”. FASE, 2017.

¹² <https://oglobo.globo.com/rio/juiza-proibe-operacoes-policiais-noturnas-em-casas-da-mare-19614846>

É inadmissível que a polícia em pleno século XXI não encontre o caminho de enfrentar a criminalidade sem expor o cidadão de bem. Muito se fala que durante as Olimpíadas o Rio de Janeiro ficará seguro, todavia, a sociedade necessita de segurança pública antes, durante e depois do referido evento. Não há dúvidas da necessidade de realização de operações policiais que visem ao cumprimento de mandados de prisão e/ou busca e apreensão, em especial após o resgate do vulgo Fat Family de dentro de um hospital público por comparsas que não só desafiaram a atual falta de segurança pública naquele nosocômio como por todas as ruas por onde transitaram livremente e fortemente armados. Por outro lado, os órgãos de segurança pública devem adotar as devidas providências para preservar vidas e o direito de ir e vir das pessoas, buscando através de serviços de inteligência e planejamento minimizar os riscos a uma população tão sofrida e assustada pelos casos de violência.

É importante lembrar que a Polícia Militar possui um protocolo de operações noturnas, constante no artigo nono, alínea b, da Instrução Normativa PMERJ/EMG-PM3 No 052, de 23 de novembro de 2018, em que a absoluta excepcionalidade já aparece como condição inequívoca para sua realização. Absoluta excepcionalidade no sentido de que as operações policiais já são excepcionais e, portanto, no caso das operações noturnas, assim como na ADPF 635, seu caráter extraordinário adquire contornos ainda mais restritos. Nesse sentido, seria de grande valia conhecer quais são as circunstâncias absolutamente excepcionais definidas pelas polícias a partir daquilo instituído em seus próprios documentos regulatórios, quando da necessidade de uma operação noturna:

Art. 9o - O desencadeamento de operações policiais militares no interior de área sensível deverá ser realizado, segundo os procedimentos a seguir:

(...)

b. OPERAÇÕES PROGRAMADAS EM HORÁRIO NOTURNO

- i. Em princípio, não serão realizadas operações policiais militares à noite no interior de áreas sensíveis;
- ii. As operações policiais militares realizadas à noite no interior de áreas sensíveis serão realizadas somente em casos excepcionais, mediante autorização do Comandante Intermediário, após consulta ao EMG.

Também no Complexo da Maré, no ano de 2017, foi firmada uma Ação Civil Pública, por intermédio da Defensoria Pública do Estado entre moradores da Maré e o Comando das Polícias Civil e Militar - conhecida como ACP do Alemão - visando proteger a população local da letalidade policial na região. Ainda em 2017, outra Ação Civil Pública, impetrada pela promotora Gláucia Santana, do GAESP-MPERJ, visou proteger os mototaxistas que trabalhavam no entorno da favela da Rocinha contra as arbitrariedades da Polícia Militar, quando da deflagração de operações na região. Paralelamente, ao longo das duas últimas décadas, inúmeros *habeas corpus* coletivos foram concedidos por membros da magistratura de forma a impedir buscas e apreensões genéricas, que permitiam a invasão aleatória de lares pela polícia em áreas sensíveis - como, por exemplo, o Acórdão do TJRJ, do ano de 2016, em favor dos moradores da Cidade de Deus, no julgamento do *Habeas Corpus* nº 0061167-57.2016.8.19.0000,

impetrado pela Defensoria Pública deste estado¹³. No presente ano, por sua vez, o órgão colegiado do Supremo Tribunal Federal impôs importantes restrições ao modus operandi das polícias em áreas sensíveis como um todo, determinando, sob pena de responsabilização civil e penal, um conjunto de cautelas elementares a orientar as operações policiais nas favelas de todo estado. No Acórdão que julgou a ADPF 635, os Ministros do STF votaram por:

2. Deferir a medida cautelar pleiteada, em menor extensão, para dar interpretação conforme ao art. 2º do Decreto 27.795, de 2001, a fim restringir a utilização de helicópteros nas operações policiais apenas nos casos de observância da estrita necessidade, comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado.

8. Deferir o pedido formulado na alínea “g” a fim de determinar que, no caso de realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes:

(i) a absoluta excepcionalidade da medida, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões, com o envio dessa justificativa ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em até 24 horas;

(ii) a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos; e

(iii) a elaboração de protocolos próprios e sigilosos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde, de maneira que os diretores ou chefes das unidades, logo após o desencadeamento de operações policiais, tenham tempo hábil para reduzir os riscos à integridade física das pessoas sob sua responsabilidade.

Todas essas decisões judiciais de âmbito doméstico, mas também aquelas oriundas de instâncias internacionais, fornecem um conjunto sólido de elementos que nos permite traçar algumas analogias importantes para a delimitação normativa daquilo que se compreende como excepcionalidade da excepcionalidade, presente na decisão colegiada do Supremo Tribunal Federal no que tange às operações policiais em áreas sensíveis. É sobre este ponto que trataremos a seguir.

¹³ Autos na origem nº. 0397891-81.2016.8.19.0001.

Definindo a excepcionalidade

As cautelas impostas por decisão judicial às polícias Civil e Militar no Rio de Janeiro ao longo dos últimos anos fornecem elementos cruciais para se compreender *como* e *quando* é possível realizar uma operação policial em áreas sensíveis. Sobre *como* essas operações devem ser conduzidas parece restar poucas dúvidas. Medidas como a proibição de helicópteros; o distanciamento das escolas e de outros aparelhos públicos; o não baseamento da tropa nessas mesmas instalações; o impedimento de realizá-las nos horários de maior fluxo - entre outros cuidados necessários e estabelecidos no artigo 4º da instrução normativa da SESEG - constituem exigências que procuram salvaguardar a integridade física, o acesso a serviços essenciais, os direitos civis e, sobretudo, a própria vida dos moradores nesses territórios. São procedimentos elementares, intrínsecos à atuação de qualquer polícia democrática, uma vez que é o conjunto de cautelas adotadas pelas forças de segurança que a diferenciam de outras forças de cunho autoritário. Nesse sentido, a histórica resistência das polícias no Rio de Janeiro em adotar tais procedimentos mínimos para a realização de seu trabalho, nos moldes de outras nações democráticas, é reveladora do papel ambíguo que desempenha no âmbito da segurança pública fluminense. Entretanto, vinculado ao “como” está, necessariamente, o “quando”, isto é, em quais ocasiões se manifesta a “absoluta excepcionalidade” determinada pela decisão colegiada do STF, fim último desta nota técnica. Para tanto, começaremos por recuperar a decisão judicial que proibiu as operações noturnas no Complexo da Maré.

A sentença sobre as operações noturnas fornece importantes analogias para a ADPF 635. Em primeiro lugar, ambas as decisões são pautadas na ausência de cautelas das forças policiais em situações de operação. Ausência de cautelas que, em segundo lugar, a despeito de serem históricas, encontram numa circunstância específica de fragilidade o agravamento do *risco intolerável*. No caso das operações noturnas, essa circunstância é a noite em si, enquanto, na ADPF 635, ela se dá em virtude da pandemia. Ambas as decisões proíbem, por sua vez, as operações policiais nessas áreas, exceto “em casos excepcionais”. Embora o termo permaneça aberto tanto em uma quanto noutra, é possível identificar, pelo conteúdo da sentença sobre as operações noturnas, aquilo que, na interpretação da magistrada, não constitui uma excepcionalidade: o cumprimento de mandados, buscas domiciliares, captura de criminosos. É oportuno, nesse momento, um retorno aos dados sobre a série histórica acerca das motivações das operações policiais no Rio de Janeiro, de 2007 a 2020:

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

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

Fonte: GENI/UFF

Observando os percentuais de cada motivação, e sua hierarquização no contexto da ação policial, encontramos algumas relações que merecem recapitulação. A primeira delas, quanto ao ator demandante, nos 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 nos mostram que pelo menos 84,1% das operações são planejadas [repressão ao tráfico, mandado, operações patrimoniais, retaliação], enquanto que disputa entre grupos criminais e fuga ou perseguição, em geral, são sempre emergenciais.

As operações planejadas possuem entre si uma estranha relação: costumam ser as mais letais. No Complexo da Maré, por exemplo, no ano de 2019, foram realizadas 39 operações policiais. Destas, 25 foram operações planejadas, 11 emergenciais e 3 operações de perícia. Segundo dados levantados pela Redes da Maré, 97% dos casos de letalidade por intervenção policial ocorreram em operações planejadas,

assim como 90% da interrupção de serviços essenciais. Entre as 11 operações emergenciais, apenas 5 foram motivadas por conflitos entre grupos criminais - sendo o restante relacionado à perseguição - e, em geral, aconteceram no período noturno¹⁴. A relação entre letalidade e operações planejadas também pode ser descrita a partir da relação entre letalidade e demandas do poder público. Em outras palavras, os maiores transtornos no que tange ao direito à vida, à integridade física e psicológica, bem como à circulação, o devido funcionamento do transporte público, de escolas, creches, hospitais e comércios, entre outros, são causados 1] pelas prioridades estabelecidas pelas autoridades públicas e 2] pelo padrão histórico de ausência de cautelas na execução de tais demandas pelas polícias. Entretanto, apesar da relação entre operações planejadas e letalidade constatada na Maré, é crucial destacar que existem diferenças importantes no tocante aos efeitos do uso da força entre as diversas categorias/motivações relativas às operações planejadas. Nesse sentido, conforme relatório publicado pelo Grupo de Estudos dos Novos Illegalismos (GENI), “operações que seguem procedimentos judiciais e investigativos (patrimoniais e com mandado de busca e apreensão) tendem a ser menos violentas”¹⁵. Evidentemente, trata-se de um problema estrutural de ponta a ponta, e é sob esse prisma que a ideia de “excepcionalidade da excepcionalidade” deve ser compreendida.

Em primeiro lugar, a ADPF 635 - assim como a proibição de operações noturnas ou a Ação Civil Pública da Maré - não constitui uma restrição à ação das polícias em si, mas uma tentativa de restringir as ações que se dão fora dos marcos normativos instituídos pelas próprias corporações, pelas legislações brasileiras e tratados e protocolos internacionais. Nesse sentido, representa um problema sistemático e, como tal, para sua efetiva resolução, é urgente a elaboração de um plano de redução de letalidade policial e controle das violações de direitos humanos, tal qual pleiteado em medida cautelar, no âmbito da ADPF 635, e, por hora, indeferido pela Suprema Corte. Isto posto, a limitação das operações a situações de “absoluta excepcionalidade” representa uma solução temporária, de caráter urgente, para um problema que exige ser sanado, mas que, pelo grau de complexidade, não pode ser imediatamente resolvido, senão por sua suspensão. Porém, a ADPF 635 não pode ser caracterizada por uma mera “devolução” ao “risco acima do tolerável” da sua devida proporcionalidade em face aos objetivos perseguidos nas operações policiais - isto é, ela não se limita a reconhecer os limites legais pré-estabelecidos nas instruções normativas das polícias, na legislação brasileira, ou nos tratados e protocolos internacionais.

¹⁴ Redes da Maré, *Boletim Direito à Segurança Pública na Maré*, n. 04, 2019:06.

¹⁵ HIRATA, Daniel; GRILLO, Christoph Grillo. *Operações policiais no Rio de Janeiro*. Fundação Heinrich Böll, Rio de Janeiro. 2020:23.

Esses princípios contidos em tratados e protocolos internacionais dos quais o Estado brasileiro é signatário, e, portanto, constantes tanto na decisão colegiada do STF, como nas instruções normativas das policiais civil e militar do Rio de Janeiro como “condicionantes legais” das operações policiais, deixam claro a o evidente caráter excepcional inerente às estas ações: tratam-se de situações em que o “risco acima do tolerável” se compatibiliza com o fim perseguido, que deve demandar uma ação igualmente inegociável. A “absoluta excepcionalidade” atribuída como qualificativo restritivo às hipóteses de realização de operações policiais na decisão do Ministro Edson Fachin só pode ser entendida, então, como “excepcionalidade da excepcionalidade”, e, portanto, se reportar aos fundamentos e valores últimos das ações policiais em geral e das operações policiais em específico. Isto significa em primeiro lugar a preservação da vida e, em seguida e como decorrência, o respeito à dignidade humana, os direitos humanos, as liberdades fundamentais e o 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.