



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO TECNOLÓGICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU

**Os impactos da ADPF 635 nos índices de criminalidade e os desafios enfrentados pela
Polícia Militar do Rio de Janeiro**

**Limites operacionais, reestruturação tática e os dilemas da atuação policial sob restrição
judicial**

Gladston Medeiros Holanda de Sousa
Luiz Eduardo Picini Hogera

RIO DE JANEIRO

2026

Gladston Medeiros Holanda de Sousa
Luiz Eduardo Picini Hogera

**Os impactos da ADPF 635 nos índices de criminalidade e os desafios enfrentados pela
Polícia Militar do Rio de Janeiro**

**Limites operacionais, reestruturação tática e os dilemas da atuação policial sob restrição
judicial**

Trabalho de Conclusão de Curso - TCC
apresentado à UFSC como requisito para a
aprovação na Pós-Graduação Latu Senso em
Inteligência e Inovação aplicadas no
Enfrentamento ao Crime Organizado.

Orientador: Gregorio Jean Varvakis Rados

RIO DE JANEIRO

2026

Ficha catalográfica gerada por meio de sistema automatizado gerenciado pela BU/UFSC.
Dados inseridos pelo próprio autor.

Sousa, Gladston Medeiros Holanda

Os impactos da ADFP 635 nos índices de criminalidade e os desafios enfrentados pela Polícia Militar do Rio de Janeiro : Limites operacionais, reestruturação tática e os dilemas da atuação policial sob restrição judicial / Gladston Medeiros Holanda Sousa, Luiz Eduardo Picini Hogera ; orientador, Gregorio Jean Varvakis Rados , 2026. 31 p.

Monografia (especialização) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Curso de ESPECIALISTA em Inteligência e Inovação Aplicadas no Enfrentamento ao Crime Organizado, Florianópolis, 2026.

Inclui referências.

1. segurança pública. 2. ADFP 635 . 3. letalidade policigovernança policial . 4. Polícia Militar do Rio de Janeiro. 5. Guerra à Polícia. I. Hogera, Luiz Eduardo Picini . II. Rados , Gregorio Jean Varvakis . III. Universidade Federal de Santa Catarina. ESPECIALISTA em Inteligência e Inovação Aplicadas no Enfrentamento ao Crime Organizado. IV. Título.

Gladston Medeiros Holanda de Sousa
Luiz Eduardo Picini Hogera

**Os impactos da ADPF 635 nos índices de criminalidade e os desafios enfrentados pela
Polícia Militar do Rio de Janeiro**

**Limites operacionais, reestruturação tática e os dilemas da atuação policial sob restrição
judicial**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de Especialista em Inteligência e Inovação Aplicadas no Enfrentamento ao Crime Organizado e aprovado em sua forma final pelo Curso Pós-graduação *lato sensu* em Inteligência e Inovação Aplicadas no Enfrentamento ao Crime Organizado.

Por videoconferência, no dia 03 de março de 2026, foi realizada a sessão pública de apresentação e defesa de TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO.

Coordenação do Curso

Prof. Gregorio Varvakis, Dr.

Ranier Nunes da Silva

RIO DE JANEIRO

2026

AGRADECIMENTOS

Tecemos este trabalho e agradecemos a Deus, por nos conceder força, discernimento e perseverança ao longo desta jornada.

Agradecemos as nossas famílias, pelo apoio, compreensão e incentivo constantes, que tornaram possível a conclusão deste projeto.

Agradecemos àquele que foi pedra angular, o nosso orientador, Gregorio Jean Varvakis Rados, pela orientação segura, pelo rigor acadêmico e pelas valiosas contribuições para o desenvolvimento desta pesquisa.

À Universidade Federal de Santa Catarina, pela excelência acadêmica e pelo ambiente de formação crítica que possibilitou a realização deste estudo, voltado para a Segurança Pública do país.

E a todos que acreditam na construção de uma segurança pública mais eficiente, justa e baseada em evidências.

RESUMO

O Estado do Rio de Janeiro apresenta historicamente elevados índices de violência urbana e intensa disputa territorial em áreas densamente povoadas, marcadas pela presença de facções criminosas e milícias. Nesse contexto, a atuação policial, especialmente em comunidades e áreas sensíveis, assume papel central tanto na preservação da ordem pública quanto no debate sobre legalidade, legitimidade e uso da força estatal. Em 2019, o Partido Socialista Brasileiro ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635, visando reduzir a letalidade decorrente de intervenções policiais e ampliar os mecanismos de controle e transparência. A decisão do Supremo Tribunal Federal impôs mudanças normativas e procedimentais relevantes à atuação das forças de segurança, notadamente da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, incluindo a adoção de câmeras corporais, exigências de comunicação institucional, produção de relatórios operacionais e fortalecimento do controle interno e externo. O presente trabalho analisa o contexto de violência no estado, examina a ADPF nº 635 como instrumento de mudança institucional coercitiva e identifica as alterações nos protocolos operacionais da Polícia Militar, bem como seus reflexos organizacionais e nos indicadores de criminalidade entre 2014 e 2025. Trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza descritiva e analítica, baseada em levantamento bibliográfico, documental e análise de dados secundários do Instituto de Segurança Pública. Os resultados indicam que a ADPF promoveu significativa reconfiguração da governança da atividade policial, ampliando mecanismos de controle e rastreabilidade, ao mesmo tempo em que impôs desafios operacionais, logísticos e institucionais em um ambiente de alta complexidade.

Palavras-chave: segurança pública; ADPF 635; letalidade policial; governança policial; Polícia Militar do Rio de Janeiro e Guerra à Polícia.

ABSTRACT

The State of Rio de Janeiro historically presents high rates of urban violence and intense territorial disputes in densely populated areas, marked by the presence of criminal factions and militias. In this context, police action—especially in favelas and sensitive areas—assumes a central role both in preserving public order and in the debate over legality, legitimacy, and the use of state force. In 2019, the Brazilian Socialist Party filed the Allegation of Disobedience of a Fundamental Precept No. 635 (ADPF 635), aiming to reduce lethality resulting from police interventions and to expand control and transparency mechanisms. The decision by the Supreme Federal Court imposed relevant regulatory and procedural changes on the performance of security forces, notably the Military Police of the State of Rio de Janeiro, including the adoption of body-worn cameras, institutional communication requirements, the production of operational reports, and the strengthening of internal and external oversight.

The present work analyzes the context of violence in the state, examines ADPF 635 as an instrument of coercive institutional change, and identifies alterations in the Military Police's operational protocols, as well as their organizational reflexes and impacts on crime indicators between 2014 and 2025. This is qualitative research, descriptive and analytical in nature, based on a bibliographic and documentary survey, along with the analysis of secondary data from the Institute of Public Security (ISP-RJ). The results indicate that the ADPF promoted a significant reconfiguration of police activity governance, expanding control and traceability mechanisms, while simultaneously imposing operational, logistical, and institutional challenges in a highly complex environment.

Keywords: public security; ADPF 635; police lethality; police governance; Rio de Janeiro Military Police e War on Police.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. CONTEXTO DA VIOLÊNCIA E DO AMBIENTE	11
2.1 O ambiente urbano como cenário de alta complexidade	11
2.2 Facções criminosas e disputa territorial	11
2.3 Milícias e o desafio do “crime por dentro do Estado”	12
2.4 Letalidade, legitimidade e pressão por governança.....	13
3. ADPF 635 COMO MUDANÇA COERCITIVA DE PROCEDIMENTO	13
3.1 A ADPF e a busca por sanear lesão a preceitos fundamentais.....	13
3.2 A ADPF das Favelas e seus efeitos diretos	14
3.3 Mudança imposta e impactos organizacionais	15
4. POR QUE MUDAR PROCEDIMENTOS ANTERIORES ERA NECESSÁRIO	15
4.1 O problema público: letalidade e controle do uso da força.....	15
4.2 Segurança pública e governança: do “fazer” ao “fazer com rastreabilidade”	16
4.3 A PMERJ já tinha doutrina: por que ainda assim mudar?	16
5. QUAIS PROCEDIMENTOS FORAM ALTERADOS	17
5.1 Adequação normativa: leis, decretos e resoluções estaduais.....	20
5.2 Procedimentos de registro e resguardo audiovisual	20
5.3 Supervisão Correcional Remota (SCoR): controle interno em tempo real	20
5.4 Comunicação de operações e relatórios: mudança de fluxo informacional	21
5.5 Controle do uso da força: doutrina existente e reforços normativos	21
5.6 Comparação direta: IN 052/2018 versus IN 070/2024.....	21
6. REFLEXOS NA ORGANIZAÇÃO E NA SEGURANÇA	23
6.1 Reflexos organizacionais: mudança institucional e adaptação.....	23
6.2 Reflexos operacionais: sigilo, planejamento e dinâmica territorial.....	23
6.3 Reflexos nos indicadores: leitura dos dados do ISP (2014–2025)	24
6.4 Interpretação crítica: múltiplos fatores e cuidado com causalidade.....	26
7. CONCLUSÃO	27
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	29
9 GLOSSÁRIO	31

1. INTRODUÇÃO

O Estado do Rio de Janeiro consolidou-se, ao longo das últimas décadas, como um dos cenários mais complexos do país no que se refere à gestão da segurança pública. A combinação entre urbanização densa, desigualdade socioespacial, presença estruturada de facções criminosas, atuação de milícias e elevada circulação de armamentos contribuiu para a conformação de um ambiente marcado por elevados índices de violência e recorrentes confrontos armados. Nesse contexto, a atuação das forças policiais passou a ocupar papel central tanto na contenção da criminalidade quanto no debate público acerca da legalidade, da legitimidade e dos limites do uso da força estatal.

A dinâmica da criminalidade no estado, especialmente em áreas classificadas como sensíveis, caracteriza-se pela disputa territorial entre organizações criminosas, pelo controle armado de comunidades e por episódios recorrentes de violência que impactam diretamente o cotidiano da população, afetando serviços essenciais, a mobilidade urbana e a sensação coletiva de segurança. Nesse cenário, a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) atua sob elevada pressão operacional, institucional e social, sendo constantemente demandada a conciliar eficiência no enfrentamento ao crime com a observância de parâmetros legais e constitucionais.

A intensificação do debate sobre a letalidade decorrente de intervenções policiais, associada a questionamentos acerca da proporcionalidade do uso da força e da ausência de mecanismos adequados de controle e transparência, culminou no ajuizamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635, em 2019, pelo Partido Socialista Brasileiro. A denominada “ADPF das Favelas” representou um marco jurídico relevante ao estabelecer limites, condicionantes e obrigações específicas para a atuação policial, especialmente em comunidades, impondo mudanças estruturais nos procedimentos operacionais, na forma de planejamento das ações e nos mecanismos de controle e fiscalização.

A partir da decisão do Supremo Tribunal Federal, o Estado do Rio de Janeiro foi compelido a promover uma série de adequações normativas e institucionais, com destaque para a implementação de câmeras corporais, o fortalecimento de mecanismos de registro e transparência, a exigência de comunicação prévia de operações, a ampliação do controle externo e a revisão de protocolos internos da Polícia Militar. Tais mudanças representaram não apenas ajustes administrativos, mas uma reconfiguração da lógica de governança da atividade policial, com impactos diretos sobre a autonomia operacional, a cultura institucional e a dinâmica das ações em áreas sensíveis.

Diante desse cenário, emerge a necessidade de analisar de forma sistematizada os efeitos da ADPF nº 635 sobre a atuação da Polícia Militar e sobre os indicadores de criminalidade no Estado do Rio de Janeiro, considerando-se tanto os aspectos normativos quanto os reflexos operacionais e organizacionais decorrentes de sua implementação.

Nesse sentido, o presente estudo orienta-se pelo seguinte problema de pesquisa:

Em que medida a ADPF nº 635 alterou os procedimentos operacionais da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e quais impactos essas alterações produziram nos indicadores de criminalidade no período de 2014 a 2025?

A partir dessa problematização, estabelece-se como objetivo geral do trabalho:

Analisar os impactos da ADPF nº 635 sobre os procedimentos operacionais da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, bem como seus reflexos nos indicadores de criminalidade, considerando o contexto institucional, normativo e operacional entre os anos de 2014 e 2025.

Como objetivos específicos, o estudo busca:

- contextualizar o ambiente de violência e a dinâmica do crime organizado no Estado do Rio de Janeiro;
- examinar a ADPF nº 635 como instrumento jurídico de indução de mudanças na política de segurança pública;
- identificar as alterações procedimentais impostas à PMERJ a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal;
- analisar os impactos organizacionais e operacionais dessas mudanças;
- avaliar, de forma crítica, a evolução dos indicadores de criminalidade no período analisado, à luz das restrições impostas e do contexto pandêmico.

Metodologicamente, o trabalho adota abordagem qualitativa, de natureza descritiva e analítica, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental, com utilização de dados secundários oriundos do Instituto de Segurança Pública (ISP), além da análise de legislações, decretos, instruções normativas e decisões judiciais pertinentes ao tema. A análise busca articular os elementos normativos e empíricos, evitando relações simplistas de causalidade e considerando a complexidade inerente ao campo da segurança pública.

Diante desse contexto, busca-se responder: em que medida a decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF 635 alterou os procedimentos operacionais da polícia e quais foram seus efeitos nos indicadores criminais e impactos nas atuações das organizações criminosas e milícias?

Parte-se da hipótese de que as restrições operacionais impostas produziram efeitos ambivalentes, contribuindo, por um lado, para a redução de determinados indicadores de letalidade estatal e, por outro, para a reconfiguração de oportunidades estratégicas exploradas por organizações criminosas em territórios com menor presença ostensiva do Estado.

2. CONTEXTO DA VIOLÊNCIA E DO AMBIENTE

2.1 O ambiente urbano como cenário de alta complexidade

A segurança pública no Rio de Janeiro possui um conjunto de características que amplificam a complexidade da atuação estatal. A distribuição territorial desigual, aliada ao crescimento de comunidades e áreas de ocupação informal ao longo de décadas, contribuiu para que determinados territórios operassem sob dinâmicas de governança paralela e controle armado, dificultando a atuação do Estado e a permanência de serviços públicos essenciais.

As consequências dessa complexidade podem ser observadas no cotidiano da população, que convive com interrupções de rotinas sociais e de serviços em decorrência de episódios de violência armada. O medo social, alimentado por confrontos e ataques, tende a produzir uma sensação coletiva de risco permanente, especialmente em áreas limítrofes entre territórios disputados.

Os achados desta pesquisa dialogam com a literatura sobre segurança pública e crime organizado no Brasil, especialmente com os estudos de Sérgio Adorno, que apontam para a complexidade das relações entre controle social, violência estatal e dinâmicas criminais, bem como com as análises de Alessandro Visacro acerca dos ambientes de conflito irregular e da disputa por governança territorial. Do mesmo modo, os resultados convergem com as reflexões de estudos recentes da literatura nacional sobre segurança pública e crime organizado sobre a adaptação estratégica de organizações criminosas diante de mudanças institucionais. Nesse sentido, os dados analisados sugerem que alterações normativas no emprego da força estatal produzem efeitos que ultrapassam a dimensão jurídica, repercutindo na lógica de funcionamento do mercado criminal e nas formas de exercício do poder em territórios vulneráveis.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estima uma população superior a 17 milhões de habitantes no Estado, distribuídos por 92 municípios, o que reforça a dimensão de pessoas expostas a riscos diretos e indiretos decorrentes da instabilidade.

2.2 Facções criminosas e disputa territorial

A literatura sobre crime organizado no Rio de Janeiro descreve a formação e consolidação de facções criminosas com forte influência territorial. Amorim (1993) discute a gênese do Comando Vermelho (CV), destacando elementos históricos de articulação e

expansão. Barcellos (2003), por sua vez, contribui para a compreensão do processo de ocupação e transformação das comunidades, associando o cenário ao surgimento e fragmentação das organizações criminosas, incluindo grupos como ADA e TCP.

Em análises mais recentes, Cunha (2024) aponta a emergência de novas ramificações territoriais e a influência de dinâmicas religiosas e sociais na constituição de determinados complexos urbanos. A presença dessas organizações altera a governança local e amplia a dificuldade de ação estatal, especialmente quando as disputas envolvem armamento de alto poder e estruturas de defesa territorial.

Amorim (2004) destaca a “empresarialização” do crime, abordando a expansão do Primeiro Comando da Capital (PCC) e suas pretensões territoriais. Esse argumento reforça a ideia de que, além de conflitos locais, o Rio se insere em redes nacionais de crime organizado, com circulação de recursos, armas e lideranças.

2.3 Milícias e o desafio do “crime por dentro do Estado”

Além das facções, o Rio de Janeiro se distingue pela estruturação de milícias, cujo funcionamento possui especificidades relevantes. Alves (2003) argumenta que a milícia não deve ser compreendida como um “poder paralelo”, mas como organização que atua com infiltração e vínculos internos com o próprio Estado, agregando relações econômicas e políticas.

O crime organizado, Amorim (2010), está se demonstrando como uma estrutura que se funde nas atividades ilícitas com atividades aparentemente lícitas ou de controle social (transporte alternativo, venda de gás, venda de sinal de internet, segurança privada, influência política), ou seja, um caráter de hibridização criminal. Além disso, Remontava-se a ideia de que somente nas comunidades e periferias existiam as barricadas, as vendas de drogas, as modalidades mais pesadas do crime organizado; contudo, a realidade é outra, pois surgiu a criminalidade articulada; tendo em vista que não existe mais esse isolado nos morros, assume protagonismo regional, Estadual, Nacional e Transnacional; ele está "articulado" com o sistema financeiro, com a política e com as deficiências apresentadas pelo próprio Estado, no controle e enfrentamento a essas modalidades criminosas.

Essas distinções das instalações das organizações criminosas dentro do Estado do Rio de Janeiro, cujas modalidades eram exclusivas das Milícias passaram a ser copiadas por outras facções criminosas; ou seja, o CV passou a interagir e agir como as milícias, cobrando por segurança, por transporte alternativo (Mototáxi) e fornecendo gás, internet dentre outros, e o que outrora se poderia atribuir como características das facções criminosas, passaram a ser

difundidas pelas milícias, como por exemplo a venda de drogas em algumas comunidades, tornando o enfrentamento as milícias como uma prioridade tanto quanto às facções criminosas; cabendo salientar que em muitos casos, exige superar redes de proteção criadas pelas milícias, corrupção e captura institucional, afetando a capacidade do Estado de atuar de forma linear e transparente esse combate.

2.4 Letalidade, legitimidade e pressão por governança

No debate contemporâneo, a letalidade decorrente de intervenções policiais tem sido interpretada não apenas como consequência operacional, mas como tema de direitos fundamentais e governança pública. No caso do Rio, a recorrência de episódios de letalidade foi associada a discussões sobre violações massivas de direitos humanos, estimulando a compreensão do fenômeno como possível expressão de um “estado de coisas inconstitucional” no âmbito da segurança pública.

A partir desse pano de fundo, a ADPF 635 emerge como resposta institucional e jurídica que reconfigura o campo da segurança pública, impondo parâmetros de controle, justificativa, transparência e planejamento.

3. ADPF 635 COMO MUDANÇA COERCITIVA DE PROCEDIMENTO

3.1 A ADPF e a busca por sanar lesão a preceitos fundamentais

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) é instrumento de controle de constitucionalidade previsto na Constituição Federal (Brasil, 1988), utilizado quando não há outro meio eficaz para sanar lesão a preceitos fundamentais; seu rito é disciplinado pela Lei nº 9.882/1999; e não é qualquer pessoa que pode fazer uso deste instrumento processual jurídico, pois a legislação brasileira exige que o autor seja um dos legitimados especiais definidos na Constituição Federal (1988), elencados no artigo 103 do referido diploma.

No contexto do Rio, o PSB ajuizou a ADPF nº 635, em 2019, fundamentando-se na narrativa de “excessiva e crescente letalidade da atuação policial” e na necessidade de impor limites, exigências e mecanismos de controle externo sobre as operações. Todavia, colocou nos sustentáculos do STF o poder decisional sobre as particularidades da Segurança Pública do

Estado do Rio de Janeiro, implicando em determinações para a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

3.2 A ADPF das Favelas e seus efeitos diretos

A decisão cautelar e os parâmetros que se consolidaram ao longo do processo impuseram medidas relevantes à política de segurança pública, especialmente durante a pandemia, condicionando operações a excepcionalidade e comunicação ao Ministério Público. Além das restrições operacionais, foram exigidas providências estruturantes, como:

- criação de plano de redução de letalidade;
- melhoria de mecanismos de transparência;
- adoção de câmeras corporais e registro audiovisual;
- preservação rigorosa de locais de crime e práticas de investigação.

Traz-se que a ADPF 635 funciona como elemento indutor de mudança exógena, ou seja, uma transformação imposta por instância jurídica superior, que obriga o Estado e suas organizações a reorganizarem práticas, regras, procedimentos e instrumentos de controle. Contudo, não se pode fomentar apenas o lado positivo da decisão judicial.

No entanto, ao implementar tais ordens suprema para serem aplicadas pela PMERJ, denota um ponto de ignorância quanto a Hibridização Criminal (Amorim, 2010); pois criou um bloqueio de atuação policial impedindo que a polícia entrasse em certas áreas, e dessa forma, o poder Judiciário não está protegendo a população, mas sim, entregando, fomentando o Controle Competitivo (Kilcullen), o crescimento e a expansão territorial por parte das organizações criminosas e pelas milícias, corroborando com o crime organizado, que passa a cobrar taxas, ditar leis e oprimir o cidadão sem qualquer oposição do Estado, por meio das policiais.

Não se pode afastar que a obra "Guerra à Polícia" (2021), sistematiza justamente o sentimento de paralisia e as consequências negativas dessa decisão sob a ótica de quem opera na ponta; demonstra que a decisão judicial cria uma Assimetria de Riscos, promove um cenário o qual o criminoso não respeita perímetros ou horários para a atuação criminosa, pois a polícia passou a atuar de forma restrita a critérios subjetivos de excepcionalidade, e como consequência, causando o impacto no fortalecimento das barricadas e do domínio territorial das facções, expandindo a atuação criminosa, causando a perda de soberania estatal.

3.3 Mudança imposta e impactos organizacionais

Mudanças organizacionais originadas por imposição legal produzem, frequentemente, dois efeitos simultâneos: necessidade de conformidade e adaptação operacional e reconfiguração de autonomia institucional e do espaço de discricionariedade dos agentes.

No caso da segurança pública, esse processo é intensificado pelo fato de a atividade policial operar sob urgência, risco e imprevisibilidade. Exigir registro, justificativa e planejamento mais rígidos amplia controle e legitimidade, porém tende a aumentar custo administrativo, gerar tensão organizacional e produzir resistências internas.

Notadamente, a sensibilidade da vivência policial local não é a mesma interpretada pelo juízo ao ler os pedidos judiciais postos em uma petição (ADPF n.º 635); que após impor medidas, desidrata o poder de polícia, criando a norma jurídica, por meio da decisão judicial, a qual colide com a realidade tática enfrentada pela PMERJ, e essa restrição operativa alimenta a Criminalidade Articulada (Amorim, 2010), proporcionando às organizações criminosas a identificação de liberdade para agir, não porque a polícia está inerte, mas porque a decisão judicial obrigou a polícia a manter-se inerte.

Imergir na decisão judicial proferida na ADPF n.º 635, resta simples, que se trata de matéria que prevê a salvaguarda da vida humana, tema muito relevante e necessário pelo Estado Democrático, que é garantir protocolos rígidos de atuação policial, no entanto, proferir uma sentença técnica, com análise em fatos destacados por quem a pede, na tentativa de resolver a letalidade policial por meio de uma restrição puramente jurídica, acaba ignorando a dinâmica tática do terreno, fortalecendo a Insurgência Criminal.

4. POR QUE MUDAR PROCEDIMENTOS ANTERIORES ERA NECESSÁRIO

4.1 O problema público: letalidade e controle do uso da força

A mudança procedimental imposta pela ADPF se apresenta como resposta a um problema público: a letalidade relacionada a operações policiais. O argumento jurídico que sustenta a intervenção parte de uma percepção de que a letalidade excede padrões compatíveis com direitos fundamentais e com parâmetros de uso proporcional da força.

Desse modo, os procedimentos anteriores passaram a ser questionados não apenas por sua eficiência operacional, mas por sua capacidade de garantir:

- proteção do cidadão;
- integridade das investigações;

- transparência e fiscalização;
- responsabilização em caso de irregularidade.

4.2 Segurança pública e governança: do “fazer” ao “fazer com rastreabilidade”

Um dos pontos centrais decorrentes da ADPF 635 é a transformação da operação policial em atividade que precisa ser não apenas executada, mas registrada, justificada e monitorada. Isso desloca o eixo institucional do ato puramente operacional para um regime de governança. A governança, nesse caso, aparece na forma de:

- obrigação de comunicação ao Ministério Público;
- protocolos de preservação de local;
- cadeia de custódia digital;
- produção de relatórios pós-ação;
- controle interno e externo.

É norte que governança e a rastreabilidade sejam preceitos da administração pública moderna, insculpido pela norma constitucional, no entanto, a aplicação desses mecanismos via ADPF 635, impactando nos trabalhos da PMERJ, causa uma censura a dinâmica de combate urbano. Em conformidade com o apontamento no trabalho em 'Guerra à Polícia' (2021), enquanto o Estado se submete a uma 'cadeia de custódia digital' e 'relatórios pós-ação' exaustivos, o crime organizado — em sua hibridização criminal (AMORIM, 2010) — opera sem qualquer freio institucional. Idealiza-se, assim, uma assimetria de governança: “a polícia luta para cumprir protocolos burocráticos complexos sob fogo cruzado, enquanto a criminalidade articulada aproveita o tempo de resposta retardado do Estado para consolidar sua soberania territorial.”

4.3 A PMERJ já tinha doutrina: por que ainda assim mudar?

O trabalho destaca que a polícia militar do Rio possuía doutrina e regulamentação interna antes da ADPF, especialmente no que se refere ao uso progressivo da força e planejamento de operações.

Explicita-se que a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro em sua Instrução Normativa n.º 052, publicada no Boletim Interno da Corporação n.º 168, de 26 de novembro de 2018, trazia as regras de atuação policial na comunidade, e estava sendo seguidas fielmente, pois, desde o planejamento e, também, na fase de execução constavam as ordens a serem seguidas, observando os seguintes fatores, conforme se descreve:

- I - Legalidade e Oportunidade da ação;
- II - Conhecimento do terreno por parte da tropa envolvida, procurando identificar e

ocupar os pontos considerados estratégicos;
 III - Superioridade numérica e de armamento;
 IV - Conhecimento, por parte da tropa, dos fundamentos e das técnicas policiais militares específicas (nível de adestramento);
 V - Possibilidade de efetiva ação de comando, coordenação e controle;
 VI - Clareza dos objetivos;
 VII - Conhecimento das forças adversas;
 VIII - Necessidade de apoio e/ou reforço;
 IX - Fator surpresa;
 X - Meios de comunicação entre as frações de tropa envolvidas;
 XI - Eliminação ou minimização de riscos à integridade física dos policiais militares e/ou cidadãos de bem; e
 XII - Utilização de equipamentos de proteção individual, tais como coletes, capacetes e escudos balísticos, de acordo com cada operação.

Examina-se ainda, que na mesma IN, consta a proibição da realização de operações policiais militares à noite no interior de áreas sensíveis; ação permitida apenas em caráter excepcionais. Resguarda, além de tudo, o protocolo quando ocorrer a vitimização de pessoas nessas operações, devendo acionar o socorro para o local; bem como, a correta preservação do local até a chegada de perícia, e o “Comandante da Operação ou quem for designado por ele, deverá recolher e identificar as armas e munições de todos os envolvidos, vinculando-as aos seus respectivos portadores no momento da ocorrência” (PMERJ IN n.º 052/2018).

Contudo, a ADPF amplia e reforça exigências externas, alterando o nível de formalização e de fiscalização. Assim, não se trata apenas de existência de doutrina, mas de:

- homologação e controle externo,
- mecanismos obrigatórios de prova e transparência,
- padronização e responsabilização.

Após o recebimento da ordem do STF decorrente da ADPF n.º 635, tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil precisaram revisar seus protocolos operativos e táticas de atuação. Isso incluiu a aquisição de câmeras corporais (COPs) com sistemas de gravação de áudio e vídeo, equipamentos que, até então, não existiam nos almoxarifados das corporações para serem distribuídos, configurando-se como um dos desafios logísticos a serem superados.

5. QUAIS PROCEDIMENTOS FORAM ALTERADOS

Na petição inicial da ADPF n.º 635, sustentou-se que haveria uso desproporcional da força letal em determinadas operações, com suposta ausência de protocolos adequados de planejamento e de emprego progressivo da força.

Dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e do Instituto de Segurança Pública (ISP) indicam que o Estado do Rio de Janeiro apresenta historicamente elevados índices de letalidade decorrente de intervenção policial.

A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro dispunha de protocolos normativos prévios, que estabeleciam diretrizes de planejamento e execução das operações policiais, conforme a Instrução Normativa nº 052/2018 e colocando em vigência a Instrução Normativa nº 070, de 14 de agosto de 2024, publicada na Secretaria de Estado de Polícia Militar, no Bol da PM nº 081 19 Ago 2024, estabelecendo que antes de qualquer ação policial deve ser realizada a Comunicação das Operações Policiais Militares, primordialmente ao Ministério Público através de e-mail automático, as demais Secretarias (Saúde, Educação e Transporte) serão informadas 15 (quinze) minutos após o início da Operação Policial.

Destaca-se que as operações em áreas sensíveis (Comunidades do Rio de Janeiro) só podem ocorrer em “cumprimento de diligência, autorizada judicialmente” e “com justificativa motivada da excepcionalidade” e ao final confeccionar o Relatório Final de Operação Policial, destacam-se, entre os principais pontos da IN nº 070/2024, os seguintes aspectos:

- As operações policiais em áreas sensíveis deverão estar plenamente justificadas, observando os limites impostos pela decisão proferida na ADPF 635 – STF;
- Deverão as UOp/E, UPAM e UPP, quando responsáveis pela execução e autorizadas a realizarem operação policial em área sensível (PLANEJADA e EMERGENCIAL), comunicar imediatamente, seu início, através do formulário de Comunicação Inicial, disponível no Portal PMERJ, na opção Comando e Controle, Operações ADPF, bem como confeccionar o Relatório Final, também disponível no Portal PMERJ.
- Para a realização de Operação Policial em uma área sensível, no âmbito da Secretaria de Estado de Polícia Militar, deverão ser adotados os seguintes procedimentos:
- I – Os Comandos Intermediários deverão determinar às suas UOp/E, UPAm e UPP subordinadas, tendo em vista a Decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de 30/06/2021, realizar planejamento prévio e fundamentado, com dados de inteligência, registros de ocorrências, notícias veiculadas na mídia, dados estatísticos e outras fontes de informação, inclusive com a adição de fotos e vídeos (sempre que possível), para a solicitação de autorização para realização de Operações Policiais Militares em áreas sensíveis.
- II – Nos casos de solicitação de autorização para realização de Operações Policiais Militares em áreas sensíveis, os Comandos Intermediários deverão determinar às suas UOp/E, UPAm e UPP subordinadas que confeccionem um Processo SEI, classificando-o como sigiloso, atribuindo credencial de acesso aos interessados (por exemplo: Comandante, Subcomandante, Chefe da P/3, Chefe da P/2 da Unidade; Comandante, Subcomandante, Chefe da P3, Chefe da P/2 do respectivo Comando Intermediário - esse ponto refere-se ao Cmdo Itrm responsável pela autorização da operação - e representantes indicados pela Secretaria do Estado-Maior Geral, Subsecretaria de Inteligência e EMG-PM/3). O gerenciamento do permissionamento no Portal PMERJ ficará condicionado ao envio de SEI ao EMG-PM/3, contendo a relação dos indicados pelo Comandante da Unidade, (conforme descrito no inciso II), que será enviado à DSI, para fins de liberação de autorização.
- III – Nos casos em que envolvam apenas o próprio Comando Intermediário da Unidade solicitante (exceto o COE, que será tratado no inciso VI): O Comando Intermediário será o responsável pela emissão de autorização ou não, depois de avaliadas as justificativas para realização de Operações do tipo ARep I e II em áreas sensíveis, devendo OBRIGATORIAMENTE encaminhar ao Subsecretário de Gestão Operacional para ciência da decisão;

No momento da solicitação, a Unidade deverá sinalizar sobre a necessidade ou não de apoio de efetivo e/ou logístico. Sendo disponibilizados, os recursos ficarão subordinados à Unidade Apoiada;

- IV – Nos casos em que envolvam Unidades pertencentes a Comandos Intermediários distintos, atuando em uma mesma área sensível e que possuam planejamento próprio para atuação no evento específico: A Unidade solicitante demandará o Comando Intermediário a que pertence, que encaminhará o pleito ao Subsecretário de Gestão Operacional para fins de autorização ou não, depois de avaliadas as justificativas para realização de Operações do tipo ARep I e II em áreas sensíveis;

Contudo, no Rio de Janeiro já existe o policiamento nas áreas consideradas sensíveis (Comunidades), exercido pelas Unidades de Polícia Pacificadora. Por vezes, policiais atuando cotidianamente são atacados e precisam revidar, fazendo surgir a denominada Operação Emergencial. Para esses casos, a IN. n.º 070 (2024), determina o preenchimento de “formulário de Comunicação Inicial e confeccionar o Relatório Final, disponível no Portal PMERJ, na opção Comando e Controle, Operações ADPF, em até 24 (vinte quatro) horas úteis, nos casos de haver ocorrência com ferimento ou morte, e 48 (quarenta e oito) horas úteis, nos demais casos” .

Embora houvesse a restrição quanto a utilização de aeronaves tripuladas nas operações policiais, prevista na ADPF n.º 635, esse impedimento não estava como fator determinante, pois a polícia militar poderia, sim, fazer uso do apoio aéreo; todavia, era imprescindível a justificativa para o uso de helicóptero, mas sem plataforma de tiro, apenas como observação. Ademais, o policial militar no Estado do Rio de Janeiro, após a decisão do Supremo passou a sair dos batalhões para os serviços com o uso de câmeras corporais nos uniformes, com gravação de áudio e vídeo, e, também, nas viaturas.

Confirma-se que a polícia militar no Rio de Janeiro precisou modificar protocolos de atuação operacional, para dar cumprimento à vigência da ADPF n.º 635 (STF, 2019), todavia, a PMERJ precisou enfrentar os desafios para adequação frente a ordem judicial em vigor, inclusive com plano de redução da letalidade policial.

Em outra face, as organizações criminosas mantêm atuação armada e territorializada, frequentemente à margem das normas legais e institucionais, continuavam a enfrentar o aparato estatal, desafiando as forças de segurança pública; e não apenas isso, mas guerreando entre as facções rivais e, também, com as milícias pela disputa territorial, pela expansão das vendas de drogas, podendo, em determinados contextos, explorar oportunidades decorrentes de alterações na dinâmica de presença estatal, hipótese que demanda investigação empírica aprofundada.

5.1 Adequação normativa: leis, decretos e resoluções estaduais

Após a ADPF, a reorganização institucional demandou produção normativa e regulamentação de instrumentos. A Lei Estadual nº 9.298/2021, por exemplo, determinou implantação de sistemas de vídeo e áudio em viaturas e aeronaves, além do uso de câmeras corporais, garantindo também inviolabilidade de cadeia de custódia digital e utilização para fins estatísticos e judiciais.

No mesmo sentido, o Decreto nº 48.272/2022 estabeleceu o Plano Estadual de Redução de Letalidade, prevendo diretrizes, obrigações e vedações para mitigar resultados letais decorrentes de intervenção policial. Adicionalmente, o Decreto nº 48.394/2023 reforçou a necessidade de adoção de câmeras corporais em uniformes e EPIs, ampliando rastreabilidade e transparência das ações.

5.2 Procedimentos de registro e resguardo audiovisual

A Resolução SEPM nº 2.421/2022 estabeleceu procedimentos para solicitação e resguardo de conteúdos audiovisuais gravados por policiais militares, com regras para requisição por órgãos como MP, Defensoria e OAB, prazos de disponibilização e períodos de armazenamento (60 dias em geral e 12 meses em ocorrências de letalidade).

Essa mudança promove ampliação significativa de capacidade de auditoria e investigação, aproximando a operação policial de padrões de accountability típicos de organizações que lidam com risco e poder coercitivo.

5.3 Supervisão Correcional Remota (SCoR): controle interno em tempo real

A adoção das Câmeras Operacionais Portáteis implicou novos desafios organizacionais. O texto destaca que não se tratava de prática normal das corporações e que houve necessidade de adaptação e treinamento, inclusive com responsabilização administrativa em caso de uso incorreto do equipamento.

Nesse contexto, a Resolução nº 3.515/2023 autorizou Supervisão Correcional Remota (SCoR), com acesso remoto às câmeras para verificação do correto uso.

Esse mecanismo amplia controle interno e disciplina organizacional, podendo gerar efeitos positivos (padronização e prevenção de abusos) e efeitos colaterais (pressão, burocratização e resistência).

5.4 Comunicação de operações e relatórios: mudança de fluxo informacional

A ADPF 635 trouxe a exigência de comunicação e registro detalhado das operações. O texto descreve que essa comunicação não se restringia ao MP, mas se ampliava a outras secretarias, criando preocupação quanto a vazamento e perda de sigilo operacional.

Esse ponto evidencia uma alteração relevante nos fluxos de informação: o que antes era domínio interno, passa a ser comunicado e compartilhado institucionalmente, com implicações diretas sobre governança e segurança do planejamento.

5.5 Controle do uso da força: doutrina existente e reforços normativos

O trabalho enfatiza que havia doutrina do uso progressivo da força, fundamentada na Instrução Normativa nº 33/2015, que estabelece escalonamento: presença policial, verbalização, controle de contato, técnicas de submissão e, por fim, letalidade.

Também são citados instrumentos nacionais relevantes, como a Lei nº 13.060/2014 sobre instrumentos de menor potencial ofensivo. Além disso, o Decreto Federal nº 12.341/2024 estabelece diretrizes gerais do uso da força e planejamento para minimizar danos, reforçando elementos de prudência, proporcionalidade e responsabilização.

5.6 Comparação direta: IN 052/2018 versus IN 070/2024

Um dos elementos mais ricos do trabalho é a comparação entre procedimentos internos pré e pós ADPF. A IN nº 052/2018 já previa planejamento detalhado, legalidade, conhecimento do terreno, superioridade numérica, clareza de objetivos, comunicação e minimização de riscos.

A IN nº 070/2024, por sua vez, impõe novos fluxos formais, incluindo comunicação automática ao MP por e-mail, aviso às secretarias 15 minutos após início e restrição de operações em áreas sensíveis a diligências autorizadas judicialmente com justificativa motivada da excepcionalidade, além da obrigatoriedade de relatórios finais e prazos.

Pode-se afirmar que a mudança procedimental não substitui completamente o planejamento prévio já existente, mas o formaliza, amplia, submete à lógica de controle externo e reforça a exigência de justificativa documental. O qual se aponta no quadro comparativo de procedimentos operacionais: IN 052/2018 vs. IN 070/2024 (PMERJ), a saber:

Dimensão / Tema	IN 052/2018 (procedimentos anteriores)	IN 070/2024 (procedimentos após ADPF 635)	Impacto prático da mudança
Finalidade e foco	Regras voltadas a organizar a atuação operacional , priorizando planejamento , legalidade e redução de riscos na execução das operações.	Regras voltadas a disciplinar e controlar as operações com maior ênfase em formalização, comunicação externa e justificativa motivada , em convergência com exigências decorrentes da ADPF.	Amplia o nível de governança e responsabilização sobre as operações, reduzindo margem para decisões sem documentação e sem comunicação formal.
Planejamento operacional	Determina planejamento com foco em: (i) legalidade, (ii) conhecimento do terreno, (iii) superioridade numérica, (iv) clareza de objetivos e delimitação de funções.	Mantém a exigência de planejamento, mas incorpora a necessidade de comunicação formal e imediata das ações e produção de relatórios obrigatórios , reforçando rastreabilidade.	O planejamento deixa de ser apenas operacional e passa a ser também administrativo/documental , com exigência maior de registro e reporte.
Operações em áreas sensíveis	Aponta restrições operacionais em áreas sensíveis e prevê que ações sejam realizadas com critérios, evitando exposição indevida e buscando minimizar riscos.	Restringe operações em áreas sensíveis, condicionando a atuação a diligência autorizada judicialmente , com justificativa motivada da excepcionalidade.	Aumenta o rigor institucional: operações passam a depender mais explicitamente de fundamentação formal e, em certos casos, de autorização judicial .
Proibição de operações noturnas	Prevê proibição de operações noturnas em áreas sensíveis, salvo exceções justificadas.	Mantém o enfoque de restrição, mas reforça a lógica de controle externo/justificativa formal , especialmente quando ocorrer atuação em condições restritivas.	Consolida o entendimento de que operações em condições sensíveis exigem maior lastro de justificativa e controle .
Preservação de local e evidências	Determina preservação do local e providências quanto a armas/elementos relacionados à ocorrência, visando integridade da apuração.	Mantém e reforça a necessidade de preservação, associando à lógica de controle e accountability , conectada à ADPF e ao uso de registros operacionais.	A preservação deixa de ser apenas “boa prática” e ganha peso como requisito de legalidade, rastreabilidade e responsabilização .
Comunicação ao Ministério Público (MP)	Não aparece como fluxo central estruturante no texto; o foco é mais interno e de planejamento da ação.	Exige comunicação ao Ministério Público , via e-mail automático, com regras e prazos definidos.	A mudança amplia controle externo e obriga a corporação a operar com fluxo informacional formalizado e rastreável.
Comunicação a outros órgãos (Secretarias etc.)	Predominância de fluxo interno de comando/execução.	Prevê aviso às Secretarias (após início da operação, com tempo indicado), ampliando compartilhamento institucional e reporte.	Aumenta integração e transparência, mas cria desafio de sigilo operacional , dependendo do contexto.
Relatórios pós-operação	Ênfatiza planejamento e execução com responsabilidade, mas com menor destaque a prazos formais de relatório no trecho apresentado.	Determina relatório final obrigatório e prazos associados (com formalização mais intensa do pós-ação).	O pós-operação torna-se etapa formal de prestação de contas, fortalecendo avaliação institucional e controle externo.
Critério de excepcionalidade (justificativa formal)	A excepcionalidade aparece mais associada ao bom senso operacional e às condições do terreno, com orientação de cautela.	Exige justificativa motivada para determinadas ações, especialmente em áreas sensíveis e condições restritivas.	A decisão operacional passa a precisar de motivação documentada , reduzindo discricionariedade sem registro.

Dimensão / Tema	IN 052/2018 (procedimentos anteriores)	IN 070/2024 (procedimentos após ADPF 635)	Impacto prático da mudança
Efeito sobre a cultura organizacional	Modelo fortemente baseado em comando, planejamento e padrões internos de execução.	Modelo baseado em comando + execução, porém com aumento do peso de compliance operacional, controle externo e formalização administrativa.	A corporação passa a operar também sob lógica de gestão do risco institucional , não apenas risco tático.

Quadro Comparativo IN 052/2018 vs. IN 070/2024, ambas PMERJ.

A comparação entre a IN nº 052/2018 e a IN nº 070/2024 evidencia uma transição relevante na forma como a atividade operacional é regulada no âmbito da PMERJ. Enquanto a IN nº 052/2018 enfatiza principalmente o planejamento, legalidade e mitigação de riscos operacionais, a IN nº 070/2024 fortalece mecanismos de formalização, rastreabilidade e controle externo, em consonância com o ambiente regulatório decorrente da ADPF nº 635, especialmente por meio da exigência de comunicação institucional, justificativas motivadas, restrições explícitas em áreas sensíveis e produção de relatórios obrigatórios.

6. REFLEXOS NA ORGANIZAÇÃO E NA SEGURANÇA

6.1 Reflexos organizacionais: mudança institucional e adaptação

A adoção de câmeras corporais, comunicação formalizada e mecanismos de supervisão remota altera significativamente a rotina organizacional. No contexto, destaca-se que policiais não possuíam treinamento prévio para lidar com as câmeras nos fardamentos e que a responsabilização administrativa pode ocorrer por falhas operacionais (bateria, acionamento do modo ocorrência, omissões). Isso produz impacto direto em:

- treinamento e capacitação;
- disciplina e controle interno;
- cultura de registro e rastreabilidade;
- aumento do componente burocrático do trabalho operacional.

A criação de setores dedicados à fiscalização em tempo real também aumenta demandas institucionais, reorganizando estrutura interna e responsabilidades.

6.2 Reflexos operacionais: sigilo, planejamento e dinâmica territorial

Adentra-se ao cenário da necessidade de comunicar órgãos múltiplos, as operações policiais em comunidades, entretanto, a quebra desse sigilo pode gerar vazamentos de informações privilegiadas, as quais são reportadas para dentro das comunidades objetos das operações, e logicamente, os criminosos empreendem fuga. Tal questão revela um dilema típico de governança pública em segurança: quanto maior a transparência e a comunicação

interinstitucional, maior é o desafio de preservar sigilo operacional e evitar comprometimento de estratégias.

Além disso, o trabalho sugere que restrições operacionais e adaptações podem influenciar dinâmicas territoriais e disputas entre facções, especialmente em momentos de menor presença policial e maior aproveitamento tático por criminosos.

6.3 Reflexos nos indicadores: leitura dos dados do ISP (2014–2025)

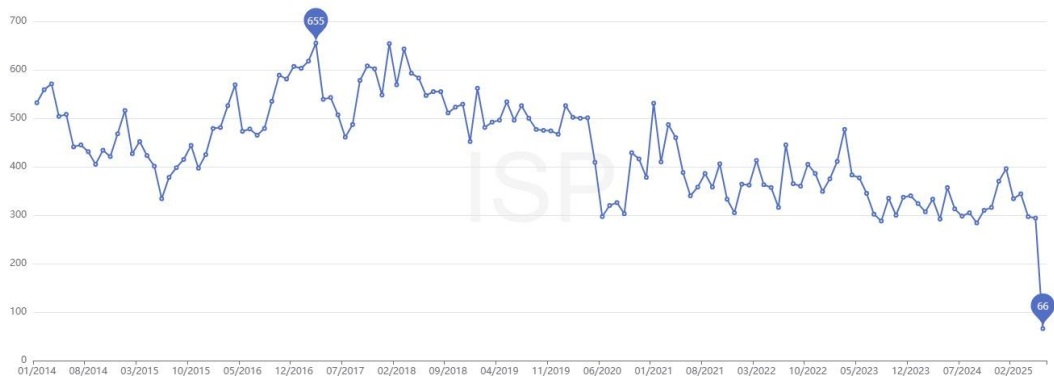
Torna-se imperativo analisar o panorama da criminalidade no Estado do Rio de Janeiro para compreender o comportamento dos indicadores antes, durante e após a implementação das restrições da ADPF nº 635. Para tal, utilizou-se a base de dados do Instituto de Segurança Pública (ISP), recortada entre janeiro de 2014 e junho de 2025. Uma análise de indicadores do ISP, que mostra mudanças no comportamento de séries históricas de criminalidade no Rio de Janeiro.

6.3.1 Letalidade violenta

O gráfico de letalidade violenta revela tendência de alta até 2017, seguida de estabilização e queda entre 2020 e 2024, período correlacionado à pandemia e à vigência da ADPF, especialmente devido à redução do componente “morte por intervenção de agente do Estado”. Essa observação sugere que parte da redução do indicador pode estar associada à restrição de operações e consequente redução de letalidade por intervenção estatal, afetando a curva geral.

Série histórica mensal completa

Indicador estratégico: Letalidade Violenta - AISP - 01/2014 a 06/2025



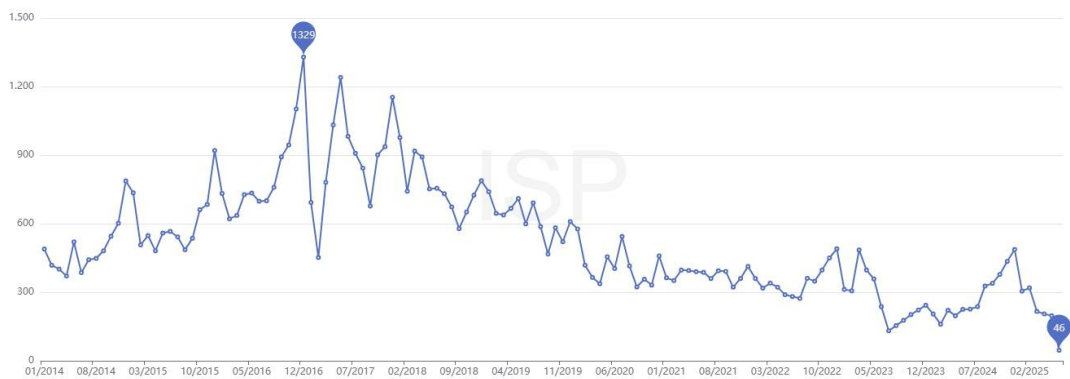
Indicador estratégico: Letalidade Violenta – AISP – 01/2014 a 06/2025.

6.3.2 Roubo de carga

A série histórica revela comportamento em arco, com crescimento acentuado entre 2014 e 2017, seguido de queda gradual, com pico em 2017 e redução até 2025, associada por relatórios a crises e reorganização de políticas, no Estado do Rio de Janeiro, a saber.

Série histórica mensal completa

Indicador estratégico: Roubo de Carga - AISP - 01/2014 a 06/2025



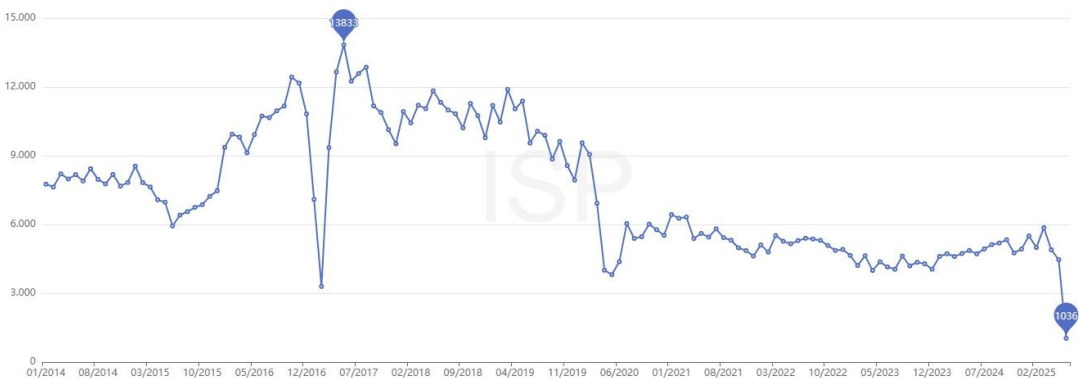
Indicador estratégico: Roubo de Carga – AISP – 01/2014 a 06/2025.

6.3.3 Roubo de rua

Os índices de 'Roubo de Rua' evidenciam queda abrupta em 2020, associada ao isolamento social, com retomada posterior. A qual pode estar associada a dificuldade de patrulhamento em áreas limítrofes as comunidades, tendo em vista a restrição de operação policial (ADPF 635), que impõe desafios adicionais à eficácia do policiamento ostensivo preventivo da PMERJ, conforme segue:

Série histórica mensal completa

Indicador estratégico: Roubo de Rua - AISP - 01/2014 a 06/2025



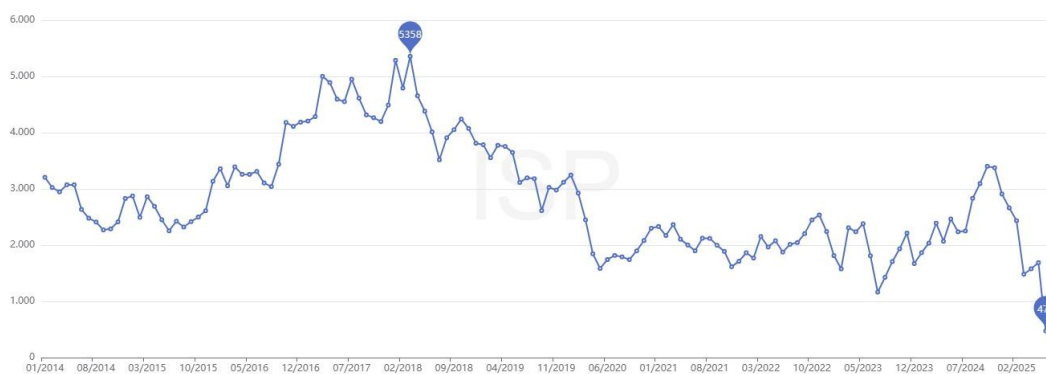
Indicador estratégico: Roubo de Rua – AISP – 01/2014 a 06/2025.

6.3.4 Roubo de veículo

Num panorama, o indicador de "Roubo de Veículo" no Rio de Janeiro, com dados do Instituto de Segurança Pública (ISP), abrangendo o período de janeiro de 2014 a junho de 2025, apresenta tendência de alta até 2018, queda em 2020 e estabilização posterior em patamares inferiores, com leve alta em 2024; a análise desse indicador permite compreender o comportamento dessa modalidade delitiva ao longo do período analisado.

Série histórica mensal completa

Indicador estratégico: Roubo de Veículo - AISP - 01/2014 a 06/2025



Indicador estratégico: Roubo de Veículo – AISP – 01/2014 a 06/2025.

Os dados indicam que em consonância com os gráficos apresentados, a COVID-19 teve o seu marco no Brasil, pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e com o governo brasileiro em março de 2020, e os índices da criminalidade foram reduzidos nesse período; parte desse efeito pela menor circulação de pessoas dentro da sociedade e a própria restrição dessa locomoção. Além disso, essa tendência reduzida dos índices da criminalidade por um longo período, pode estar interligada com a determinação da ADPF n.º 635 pelo Supremo Tribunal Federal.

6.4 Interpretação crítica: múltiplos fatores e cuidado com causalidade

O período pandêmico é fator explicativo relevante para alterações nos índices, devido à redução de circulação e oportunidades criminais. Além disso, os efeitos da ADPF devem ser compreendidos como parte de um sistema multivariado: mudanças procedimentais podem reduzir letalidade por intervenção estatal e modificar a dinâmica de atuação policial, mas não implicam, automaticamente, aumento ou redução homogênea de todos os crimes.

7. CONCLUSÃO

Este trabalho analisou o contexto de violência e o ambiente operacional no Estado do Rio de Janeiro, marcado por disputas territoriais entre facções criminosas e milícias, e por efeitos sociais diretos da insegurança pública.

A pesquisa demonstrou que a ADPF nº 635 constitui marco jurídico relevante no campo da segurança pública brasileira, ao introduzir mecanismos de controle, transparência e responsabilização sobre a atividade policial, especialmente em áreas sensíveis. A decisão do Supremo Tribunal Federal promoveu uma reconfiguração da governança da atuação policial, ampliando exigências de planejamento, registro, comunicação institucional e supervisão das operações; entretanto, fomentou, por outro lado, o fortalecimento das organizações criminosas.

Verificou-se que, embora a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro já dispusesse de doutrina e regulamentação interna sobre uso da força e planejamento operacional, a ADPF nº 635 introduziu um novo patamar de formalização e controle externo, materializado por meio de legislação estadual, decretos, resoluções e instruções normativas, com destaque para a implementação de câmeras corporais, a criação de fluxos obrigatórios de comunicação e a produção sistemática de relatórios operacionais.

No plano organizacional, observou-se que essas mudanças implicaram adaptações relevantes na estrutura e na cultura institucional da corporação, com aumento das exigências administrativas, necessidade de capacitação técnica e incorporação de mecanismos permanentes de supervisão e rastreabilidade das ações policiais.

No que se refere aos indicadores de criminalidade, a análise das séries históricas do Instituto de Segurança Pública revelou comportamentos distintos entre as diferentes modalidades delitivas, destacando-se a redução do componente de letalidade decorrente de intervenção estatal no período de vigência das restrições operacionais, concomitantemente ao contexto da pandemia de COVID-19. Tais resultados indicam a necessidade de cautela na atribuição de relações causais diretas, uma vez que a dinâmica criminal é influenciada por múltiplos fatores estruturais e conjunturais.

Conclui-se que a decisão da ADPF n.º 635 impulsionou significativas e positivas mudanças nas policiais do Rio de Janeiro; por outro viés, causou o recuo operacional da Polícia Militar, embora fundamentada a decisão na preservação de direitos, ela permitiu a consolidação de 'santuários criminais' e a expansão da criminalidade articulada, que preencheu o vazio de autoridade estatal com formas alternativas de governança ilícita. No entendimento trazido pela literatura em 'Guerra à Polícia' (2022), o desafio futuro reside em conciliar o indispensável

controle externo com a preservação da eficácia operacional, sob pena de transformarmos a segurança pública em um regime de gestão burocrática que, embora transparente, torna-se incapaz de conter o avanço territorial da insurgência criminal no Rio de Janeiro.

Como agenda de pesquisas futuras, sugere-se o aprofundamento de estudos empíricos com métodos quantitativos mais robustos, bem como a realização de pesquisas de campo com agentes institucionais, a fim de compreender de forma mais abrangente os impactos da decisão judicial sobre a efetividade das políticas de segurança pública.

Em síntese, a análise evidencia que decisões judiciais estruturais, como a ADPF nº 635, devem ser compreendidas não apenas sob a ótica normativa, mas como intervenções capazes de reconfigurar o equilíbrio de poder entre Estado e organizações criminosas, exigindo, portanto, abordagens integradas, baseadas em evidências e sensíveis à complexidade dos territórios em disputa.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, Sérgio. “Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea”. In: MICELI, Sergio (org.). *O que ler na ciência social brasileira*. São Paulo: Sumaré, 2002.
- ALVES, José Cláudio Souza. *Dos barões ao extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro: Editora da UFRRJ, 2003.
- AMORIM, Carlos. *Comando Vermelho: a história secreta do crime organizado*. Rio de Janeiro: Record, 1993.
- AMORIM, Carlos. *CV-PCC: a irmandade do crime*. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- AMORIM, Carlos. *O assalto ao poder: o crime organizado no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2010.
- ALVES-MARREIROS, Adriano; MUNHOZ, Silio Miranda; PEREIRA, Fabrício Oliveira. *Guerra à Polícia: reflexões sobre a ADPF 635*. Londrina: Thoth, 2021.
- BARCELLOS, Caco. *Abusado: o dono do morro Dona Marta*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.
- BRASIL. Lei nº 13.060, de 22 de dezembro de 2014. Disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF: STF, 2020.
- CUNHA, Christina Vital da. A criação do Complexo de Israel e sua relação com o crescimento do pentecostalismo em periferias. *Anuário Antropológico*, Brasília, v. 49, n. 1, p. 250–273, 2024.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Cidades e Estados*: Rio de Janeiro. 2025.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 9.298, de 2 de junho de 2021. Dispõe sobre o uso de câmeras corporais. Rio de Janeiro: ALERJ, 2021.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 48.272, de 14 de dezembro de 2022. Institui o Plano Estadual de Redução de Letalidade. Rio de Janeiro: Governo do Estado, 2022.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Polícia Militar. *Instrução Normativa*

PMERJ nº 052, de 26 de novembro de 2018.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Polícia Militar. Instrução Normativa

PMERJ nº 070, de 14 de agosto de 2024.

VISACRO, Alessandro. *Guerra irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história*. São Paulo: Contexto, 2009.

9 GLOSSÁRIO

ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental): Instrumento jurídico de controle de constitucionalidade. No contexto deste trabalho, refere-se à ADPF n.º 635, que estabeleceu restrições e protocolos para operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro.

Câmeras Corporais (Bodycams): Dispositivos eletrônicos de registro audiovisual acoplados ao uniforme do agente de segurança, utilizados para garantir a transparência e a legalidade das ações.

Comando Vermelho (CV): Uma das maiores facções criminosas do Brasil, com base no Rio de Janeiro, envolvida em disputas territoriais e narcotráfico.

COP (Câmera Operacional Portátil): Denominação técnica oficial utilizada pela Polícia Militar para as câmeras de corpo.

IMPO (Instrumentos de Menor Potencial Ofensivo): Armas e equipamentos (como spray de pimenta e elastômeros) desenvolvidos para conter suspeitos sem causar letalidade, priorizados em protocolos de uso progressivo da força.

ISP (Instituto de Segurança Pública): Autarquia fluminense responsável pela consolidação e divulgação dos dados oficiais de criminalidade e letalidade no estado.

Letalidade Policial: Indicador que mede o número de mortes ocorridas em decorrência de intervenções de agentes de segurança pública.

Narcoterrorismo: Emprego de táticas de terror e armamento de guerra por organizações criminosas para consolidar domínio territorial e desafiar o poder estatal.

Operação Policial: Atividade coordenada por forças de segurança para cumprimento de ordens judiciais ou repressão imediata ao crime.

PMERJ (Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro): Instituição responsável pelo policiamento ostensivo e pela preservação da ordem pública no território fluminense.

Plano de Redução de Letalidade: Estratégia governamental exigida pelo STF e formalizada pelo Decreto n.º 48.272/2022 para mitigar mortes em operações policiais.

SCoR (Supervisão Correccional Remota): Sistema de fiscalização em tempo real das imagens capturadas pelas câmeras corporais, realizado pela Corregedoria da Polícia Militar.