

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

C O N S U L T A

Os ilustres advogados Clara Pacce Pinto Serva, Djefferson Amadeus, Flávia Cristina M. de Andrade, Joel Luiz Costa e Isadora Fingermann, patronos da EDUCAFRO, solicitam parecer para que, em face do a seguir relatado e do exame dos autos da Ação Civil Pública n. 0184024-29.2021.8.10.0001, venham a ser respondidos os quesitos ao final formulados.

Dizem os advogados o seguinte, de forma breve:

“Aos 06 de maio de 2021, a Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro realizou a chamada Operação *Exceptis* na Comunidade de Jacarezinho.

A operação possuía como escopo o cumprimento de mandados de prisão de 21 (vinte e um) indivíduos, suspeitos de participar de organização criminosa que atuava na comunidade, com responsabilidade pela prática de homicídios, roubos, sequestros de trens e o aliciamento de crianças para prática do crime de tráfico de drogas.

A ação contou com 200 agentes policiais a pé, em quatro blindados e em dois helicópteros cercando a Comunidade em vários pontos distintos. Após dois minutos de seu início, um agente da Polícia Civil foi morto. Em represália à morte de seu companheiro, os policiais

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

civis intensificaram as buscas na Comunidade, que, entre 06h e 16h, viveu um verdadeiro cenário de guerra, que resultou em 28 mortes.

Os moradores da Comunidade de Jacarezinho sofreram, ainda, diversos outros efeitos deletérios, tais como: trauma psicológico em razão das fortes cenas presenciadas - tal como policiais carregando lençóis ensanguentados com os corpos das pessoas mortas pelas inúmeras vias da favela; (ii) fechamento de escolas; (iii) suspensão da vacinação da COVID-19 e o (iv) fechamento do comércio.

Diante dos fatos, em 16 de agosto de 2021, a EDUCAFRO ajuizou ação civil pública em face do Estado do Rio de Janeiro, pleiteando, entre outras medidas, indenização por danos morais coletivos, em favor da Comunidade de Jacarezinho, no montante de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais)."

Formulam, então, os seguintes quesitos:

1. É possível afirmar que a Comunidade de Jacarezinho é vítima e, como tal, titular de direito à reparação por danos causados pela Operação *Exceptis*?
2. O direito à segurança pública se configura enquanto direito individual, coletivo ou difuso? A Comunidade de Jacarezinho teve direitos violados na perspectiva de política de segurança pública?

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

3. Há responsabilidade objetiva por danos difusos e coletivos causados por impactos da execução de políticas de segurança pública e de operações policiais?

4. A Polícia Civil do Rio de Janeiro agiu no estrito cumprimento do dever legal?"

Examinados os autos da Ação Civil Pública n. 0184024-29.2021.8.19.0001, que tramita perante a 6ª Vara da Fazenda Pública do Estado do Rio de Janeiro, passo a dar meu parecer:

P A R E C E R

I - RELATO DOS FATOS

I.1 - Petição inicial

Em 16 de agosto de 2021, a EDUCAFRO ajuizou ação civil pública em face do Estado do Rio de Janeiro, pleiteando indenização por danos morais coletivos, em favor da Comunidade de Jacarezinho, no montante de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais).

Segundo a narrativa da petição inicial, a operação iniciou-se às 05h50min do dia 06 de maio de 2021. Intitulada como *Exceptis*, possuía como escopo o cumprimento de mandados de prisão de 21 (vinte e um) indivíduos, suspeitos de participar de organização criminosa que atuava na Comunidade, com responsabilidade pela prática de homicídios, roubos, sequestros de trens da SuperVita e o aliciamento de crianças para prática do tráfico de drogas.

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

A operação contou com 200 agentes policiais a pé, em quatro blindados e em dois helicópteros cercando a Comunidade em vários pontos distintos. Após dois minutos de seu início, André Leonardo de Mello Freire, inspetor da Polícia Civil, desceu do blindado para retirar do caminho uma barricada que impedia a circulação nas vias da comunidade. Na sequência, o inspetor foi morto com um tiro na cabeça. Em represália à morte de seu companheiro, os agentes policiais intensificaram as buscas na Comunidade, que, entre 06h e 16h, viveu um verdadeiro cenário de guerra, que resultou em 28 mortes.

A autora ressalta, ainda, que os efeitos deletérios à população de Jacarezinho foram inúmeros, destacando: (i) trauma psicológico em razão das fortes cenas presenciadas - tal como policiais carregando lençóis ensanguentados com os corpos das pessoas mortas pelas inúmeras vias da favela; (ii) fechamento de escolas; (iii) suspensão da vacinação da COVID-19 e o (iv) fechamento do comércio.

Diante de tal quadro, pleiteia a condenação do Estado do Rio de Janeiro ao pagamento de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais), a título de danos morais coletivos, à comunidade de Jacarezinho.

Como medidas de satisfação, requer: a) publicação de nota pública de reconhecimento de responsabilidade e pedido de desculpas pelas consequências da operação policial na Comunidade de Jacarezinho, incluindo o reconhecimento quanto ao fechamento do comércio, instituições de ensino, associações e demais estabelecimentos e impacto psicológico nos moradores da Comunidade do Jacarezinho; b) realização de cerimônia pública, eletrônica ou virtual (conforme as condições sanitárias de Covid-19 permitam) com dignificação

da Comunidade do Jacarezinho e pedido de desculpas aos moradores pelos impactos colaterais.

A título de medida de reabilitação, a autora pleiteia que o Estado proporcione o tratamento psicológico e psiquiátrico gratuito às vítimas.

Por fim, como medidas de não repetição, a autora requer:

- a) publicação de *posts* semanais contendo informações sobre a responsabilidade do Estado do Rio de Janeiro pelos impactos colaterais de operações policiais, com veiculação do caso Jacarezinho, cujo conteúdo deverá vir a ser previamente aprovado pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública;
- b) apresentação de plano de treinamento e conscientização dos servidores públicos relacionados às atividades de Segurança Pública que contemple os impactos negativos difusos e coletivos em operações policiais ao governo do Estado;
- c) inclusão, nos relatórios periódicos sobre impacto de operações e ações policiais, dados sobre os impactos econômicos, número de dias em que os comércios, instituições de ensino e demais atividades foram obrigados a permanecerem fechados e
- c) apresentação de plano de mitigação de impactos negativos difusos e coletivos de operações policiais, incluindo especial atenção ao direito à propriedade privada de moradores e ao direito à infância e adolescência.

I.2 - Contestação

O Estado do Rio de Janeiro, aos 12 de outubro de 2021, apresentou contestação (fls. 117/144). De início, alegou a ilegitimidade ativa da autora para propositura da ação civil

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

pública em favor dos moradores da Comunidade de Jacarezinho. Ressalta que a associação autora não possui poderes e muito menos legitimidade para representar os moradores da Comunidade de Jacarezinho, uma vez que suas finalidades institucionais não são compatíveis com a representação daquela coletividade. Sustenta, ainda, que os danos materiais e morais não são indivisíveis. Argumenta que a natureza e o *quantum* do dano sofridos não foram iguais para todas as supostas vítimas.

Aponta a violação às garantias do contraditório e da ampla defesa, posto que a inicial não especifica todos os danos que justificariam os pedidos de indenização, bem como suas respectivas vítimas e os valores adequados individualizados. Por fim, alega a ausência de justa causa para prosseguimento do processo. Argumenta que a associação autora não apresentou nenhum documento que comprove suas alegações, pleiteando seja determinada à autora a emenda da inicial, nos termos do art. 321, do CPC.

No mérito, argumenta a impossibilidade de se imputar a responsabilidade ao Estado em razão dos danos causados às vítimas. A uma, porque a associação autora não apresentou qualquer prova quanto à existência dos danos. A duas, porque não é possível imputar a responsabilidade ao Estado em razão do estrito cumprimento de dever legal.

Ressalta, assim, que a operação policial foi desencadeada com a finalidade legítima consistente no cumprimento dos mandados judiciais. Além disso, alude a incidência da excludente da responsabilidade civil consistente no fato de terceiro. Assevera que os danos genericamente afirmados pela autora decorreram das ações dos

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

membros de facção criminosa, não por parte do Estado¹. Pontua, ainda, que a petição inicial não descreveu qualquer dano coletivo sofrido pela Comunidade Jacarezinho. Alega que os danos descritos na inicial são de titularidade individual e perfeitamente singularizados.

Aponta, ademais, que o *quantum* fixado, a título de indenização, é exacerbado. Sustenta, assim, que a autora não observou os requisitos previstos no art. 944 combinado com art. 844 do Código Civil.

De mais a mais, entende ser incabível a pretensão do estabelecimento judicial de condições e procedimentos para operações policiais. Argumenta que as imposições propostas pela autora são de competência do Poder Legislativo, não sendo possível o Poder Judiciário determiná-las de forma abstrata. Afirma, por derradeiro, que a pretensão de condicionamentos e limitações a operações do Estado em matéria de segurança pública em Comunidades já se encontra *sub judice*, perante o Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADPF 635.

¹ *In verbis*: "Muito embora a situação nestes autos seja lamentável, houve, na hipótese sob exame, nítida ocorrência do chamado fato de terceiro, a saber, os desígnios criminosos a ação de bandidos que não só resistiram à ação policial e ao cumprimento das ordens judiciais - o que se viu no exato momento das ocorrências, por transmissão de rádio e televisão -, como atacaram os policiais com explosivos e armamento pesado desde o primeiro momento da deflagração da operação. Por meio de ataque, inclusive, criminosos mataram um dos Policiais Civis que conduziram a operação logo em seu início" (fls. 134).

I.3 - Réplica à contestação

A EDUCAFRO, aos 03 de março de 2022, ofereceu réplica à contestação (fls. 388/803).

Preliminarmente, alega possuir legitimidade para propor a ação civil pública, preenchendo os requisitos previstos na Lei n. 7.347/1985, quais sejam: a) constituição da associação há pelo menos 01 ano - o que se deu na data de 12 de maio de 2014 - e b) possuir, como finalidade institucional, a proteção aos direitos raciais e étnicos e a reparação de desigualdades sociais.

Argumenta, ademais, que a Operação *Exceptis* gerou danos difusos e coletivos para Comunidade Jacarezinho. Assevera que o cenário de guerra causado pela operação policial provocou inúmeros danos a todos os moradores de Jacarezinho, por exemplo: interrupção do fluxo de pessoas na comunidade no dia da chacina; impedimento dos moradores de Jacarezinho para irem ao trabalho; fechamento do comércio; paralisação do transporte público; traumas psicológicos em razão da visualização de cenas sanguinolentas.

Diante de tal quadro, alega violação ao direito de se viver em um ambiente "seguro, limpo, saudável e sustentável", direito indivisível e de titularidade de pessoas indeterminadas. Ressalta que os danos coletivos de uma comunidade são configurados a partir do momento em que há violação ao seu círculo de valores/cultura, conforme ocorreu no caso em epígrafe.

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Pontua, ademais, ser despreciable a comprovação do dano moral coletivo. Ressalta ser presumível a sua ocorrência diante da lesão do interesse em si e do comprometimento da utilidade por ele almejada, qual seja o pleno desenvolvimento da personalidade de cada um dos membros da coletividade. Sustenta ser desnecessária a emenda da petição inicial. Explica que a EDUCAFRO enfrentou dificuldade para acessar as investigações, eis que os procedimentos tramitam sob sigilo, razão pela qual se valeu de informações disponíveis na mídia para instrução do pedido inicial, o que se mostram suficientes para o embasamento da demanda.

De mais a mais, pleiteia sejam os pedidos formulados na peça exordial analisados à luz dos parâmetros nacionais e internacionais de Direitos Humanos, com o controle incidental de convencionalidade para o fim de reconhecer a responsabilidade objetiva do Estado e o direito da Comunidade de Jacarezinho à aplicação das medidas de reparação integral. Sustenta que a reticência do réu de fazer valer as disposições a respeito dos Direitos Humanos já gerou condenação do Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. Em tal caso, o Brasil foi condenado às obrigações de reestabelecer a dignidade das vítimas de toda Comunidade afetada, além de assegurar o amplo conhecimento quanto aos direitos humanos protegidos e a responsabilidade do Estado pelas violações perpetradas.

Destaca, ademais, que há elementos nos autos que comprovam o dever de indenizar do Estado do Rio de Janeiro. Assevera que a responsabilidade do Estado do Rio de Janeiro é objetiva, de modo que os danos causados devem ser indenizados independentemente da verificação de culpa ou dolo. Com relação aos danos materiais, argumenta que sua

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

prova decorre da própria narrativa da inicial, sendo evidente que o Estado provocou a destruição de patrimônio público e privado, bem como caos generalizado e medo na população, o que resultou na paralisação do comércio local e afetou a vida dos trabalhadores residentes da comunidade que não puderam sair de casa para trabalhar.

Alega, ainda, ser inviável a aplicação da teoria do "fato de terceiro" ao presente caso, eis que comprovado que ao menos dois agentes policiais não agiram dentro do estrito cumprimento do dever legal, tendo sido denunciados pela prática dos delitos de homicídio e fraude processual. Ressalta que o Ministério Público ofereceu denúncia contra tais policiais, que, inclusive, já foi aceita pela Justiça do Rio de Janeiro.

Afirma que o valor do pleito indenizatório formulado na inicial se mostra proporcional e razoável, tendo em vista que foi embasado em casos semelhantes ao da presente demanda, não sendo, de forma alguma, desarrazoado, conforme quer fazer crer o Estado do Rio de Janeiro. Aduz que o impacto causado à coletividade além de imediato foi duradouro. Argumenta, ademais, ser altamente reprovável a conduta do Estado na operação realizada em Jacarezinho, na qual houve a violação a vários direitos fundamentais de seus moradores.

Reforça, por fim, a necessidade de o Estado promover as a) medidas de satisfação (publicação, no seu portal, de nota pública de reconhecimento da responsabilidade estatal e pedido de desculpas); realização de cerimônia pública, eletrônica ou virtual com a dignificação da Comunidade Jacarezinho e publicação de *posts* semanais que incluam informações sobre a responsabilidade do Estado pelos impactos colaterais de operações policiais); b) medidas de

reabilitação (adoção de medidas para o tratamento psicológico e psiquiátrico gratuito e adequado em instituições na Comunidade Jacarezinho) e c) medidas de não repetição (dever de prevenção e prevalência dos direitos humanos, insculpido no art. 4º, inciso II, da Constituição Federal e também no art. 63 (1) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Decreto 678/1992)).

I.4 - Tréplica

Aos 18 de março de 2022, o Ministério Público apresentou tréplica (fls. 805/817).

Preliminarmente, refuta o argumento quanto à legitimidade ativa da autora. Aduz que não há que se falar em vinculação específica de tais objetivos com a presente ação. Sustenta que, segundo jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, em caso de associações que tenham objetos sociais excessivamente genéricos, não resta satisfeito o requisito da representatividade adequada.

Alega evidente prejuízo ao direito à ampla defesa e ao contraditório, eis que a autora não apontou de maneira precisa e identificável os danos que pretende ver reparados. Argumenta que tanto a inicial quanto a réplica não apresentam elementos mínimos que permitam ao Estado o contraditório.

Ressalta, ademais, que na hipótese sub exame houve o chamado "fato de terceiro". Assevera que "os desígnios criminosos e a ação de bandidos que não só resistiram à ação policial e ao cumprimento das ordens judiciais - o que se

viu no exato momento das ocorrências, por transmissão de rádio e televisão - como atacaram os policiais com explosivos e armamento pesado desde o primeiro momento da deflagração da operação.”

No mérito, aduz não haver elementos suficientes a indicar a configuração dos danos supostamente sofridos pela Comunidade de Jacarezinho. Assevera que, na realidade, as situações apontadas pela autora correspondem a danos individuais. Afirma, ademais, que o *quantum* indenizatório pleiteado pela autora é desarrazoado, o que acarretaria prejuízos à entrega do serviço público à comunidade.

Por fim, entende ser descabida a pretensão de estabelecimento judicial de condições e procedimentos para operações policiais. Argumenta que a série de obrigações, condicionamentos e procedimentos que deveriam ser observados pelo Poder Executivo esbarram nas imposições constitucionais da legalidade, reserva orçamentária e separação de poderes.

II - A comunidade de Jacarezinho

II.1 - Breve relato sobre a comunidade de Jacarezinho: do surgimento aos dias atuais

Como se sabe, as favelas do Rio de Janeiro formaram-se, no final do século XIX a partir da confluência de diversos fatores como a Guerra do Paraguai², as crises políticas na

² Com o fim da Guerra do Paraguai, vários ex-escravos, ao retornarem ao país, ficaram sem moradia. Assim, passaram a viver nos cortiços da cidade do Rio de Janeiro, bem como nas favelas fundadas nos morros

República, como a Revolta Armada e a campanha militar de Canudos, bem como a crise habitacional gerada pela política higienista nos primeiros anos após a proclamação da República.

Como solução do déficit de moradia para alojamento dos soldados, foi dada autorização, pelo governo do estado do Rio de Janeiro, para ocupação de alguns morros³, provocando a descentralização das moradias da capital federal. Além disso, a partir do século XX, grandes intervenções urbanísticas foram realizadas no Rio de Janeiro, representadas pela expulsão das pessoas pobres - como os escravos - que viviam nos morros e cortiços da área central⁴⁻⁵. A política higienista, então, provocou um movimento emigracional para áreas da zona norte e morros da zona sul⁶.

cariocas. (CAMPOS, Andreilino. *Do quilombo à favela: a produção do 'espaço criminalizado' no Rio de Janeiro*, 2. ed., Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2007, p. 57).

³ Nesse sentido, ver: CAMPOS, Andreilino. *Do quilombo à favela: a produção do 'espaço criminalizado' no Rio de Janeiro*, 2. ed., Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2007, p. 58.

⁴ MENDES, Izabel Cristina Reis. *Programa Favela-Bairro: uma inovação estratégica? Estudo do Programa Favela-Bairro no contexto do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 67.

⁵ Nesse sentido, afirma Jocelene de Assis Ignácio: "A partir do século XIX, no Rio de Janeiro, houve um aceleração do processo de estratificação especial e social (uma característica da cidade desde a sua formação), na medida em que o Estado privilegiou as classes com maiores rendimentos favorecendo apenas um segmento na melhor utilização de equipamentos públicos de uso coletivo. A grande diferença estabelecida em termos de infraestrutura urbana, principalmente entre os núcleos das grandes cidades e as suas periferias constituiu um exemplo vivo da forma desigual em que se realizaram as políticas públicas de urbanização brasileira, ao longo dos anos (...)" (IGNÁCIO, Jocelene de Assis. *Doutores, mas não cidadãos?: trajetórias de vida de egressos do ensino superior, moradores da favela do Jacarezinho: Rio de Janeiro de 2000 a 2009*. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013, p. 33).

⁶ Importante ressaltar que a política higienista era imbuída do processo de exclusão social das pessoas negras. Nesse sentido, escorreita a análise de Vanessa Guimarães dos Santos, ao tratar do Caso Favela Nova Brasília: "Os negros são vistos como incompatíveis

O escopo do poder público carioca era, logo após a República, atrair novos capitais para a instalação das indústrias e readequação do espaço urbano.

Com o processo de industrialização do país, nos anos 1920, as favelas cresceram, sendo que algumas delas atingiram o tamanho similar ao de municípios brasileiros⁷. Há, inclusive, notícia de que mais de 100.000 (cem mil) pessoas habitavam favelas na capital federal no ano de 1927⁸.

Foi nesse contexto que nasceu **Jacarezinho**. A comunidade surgiu com a ocupação de área localizada na zona norte do Rio de Janeiro, que abrangia um perímetro entre o Rio Jacaré, a Estrada Real de Santa Cruz e os limites da fábrica de fósforos Cruzeiro. Esta última empresa foi responsável pela vinda de mão-de-obra imigrante para região⁹.

Com a instalação de outras fábricas de grande porte, intensificou-se o processo de migração para região de Jacarezinho. Em sua maioria, os migrantes eram provenientes do noroeste do Rio de Janeiro, das cidades rurais do Espírito

com a modernização. Aprofunda-se um processo sistemático e institucional de perseguição. A reforma Pereira Passos no Rio de Janeiro é simbólica. O contexto originário das favelas cariocas é o abandono social e a criminalização das pessoas escravizadas e de seus descendentes, tanto pela elite quanto pelo Estado Brasileiro. E assim o povo negro vem sendo mantido após a instauração do regime republicano". (SANTOS, Vanessa Guimarães dos. *Caso Favela Nova Brasília*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006, p. 35)

⁷ IGNÁCIO, Jocelene de Assis. *Doutores, mas não cidadãos?: trajetórias de vida de egressos do ensino superior, moradores da favela do Jacarezinho: Rio de Janeiro de 2000 a 2009*. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013, p. 26.

⁸ "O Globo", edição de 15.08.1927. Disponível em: <<<https://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=192019270815C&edicao=Vespertina>>>. Acesso em: 01.12.2022.

⁹ ABREU, Jonas. A invenção da favela industrial: pistas da história, memória e identidade do Jacarezinho. *Revista Ambivalências*, v. 8, n. 15, 2020, p. 277.

Santo, Minas Gerais e do Nordeste, estes representados principalmente por baianos e pernambucanos. Os proprietários das terras que formavam Jacarezinho - como a empresa Concórdia Imobiliária - tentaram reivindicá-las, mas sem sucesso. Membros da Câmara de Vereadores, organizações como a Cruzada São Sebastião e a Fundação Leão XIII, ligadas à Igreja Católica deram suporte aos moradores da comunidade a fim de impedir o êxito das ações reivindicatórias¹⁰.

Nos anos 1960, Jacarezinho cresceu significativamente. O governador do Estado do Rio de Janeiro, Carlos Lacerda, decretou a criação do Complexo Industrial do Jacaré, tornando a região num "celeiro para a captação de indústrias de calçados, bolsas, laboratórios farmacêuticos, fábricas de vidros e roupas, metalúrgicas, indústrias de café e de bens de produção"¹¹. A região, então, passou a ser considerada o segundo maior polo industrial do Rio de Janeiro¹².

Ocorre que, a partir dos anos 1990, com a desativação das fábricas, os índices de desemprego e violência aumentaram em Jacarezinho. Para além do desemprego e da violência, a saída das fábricas provocou uma nova forma de ocupação de Jacarezinho: galpões e instalações de fábricas e construções de alvenaria foram apropriados pela população¹³, provocando a expansão horizontal da favela.

¹⁰ ABREU, Jonas. A invenção da favela industrial: pistas da história, memória e identidade do Jacarezinho. *Revista Ambivalências*, v. 8, n. 15, 2020, p. 279/280.

¹¹ *Ibidem*, p. 282

¹² *Ibidem*, p. 284.

¹³ ABREU, Jonas. A invenção da favela industrial: pistas da história, memória e identidade do Jacarezinho. *Revista Ambivalências*, v. 8, n. 15, 2020, p. 292.

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Atualmente, Jacarezinho possui 38 mil habitantes¹⁴. Sua população é predominantemente negra, de baixa escolaridade e de baixíssima renda¹⁵. De se ressaltar que a renda *per capita* de Jacarezinho é a quarta menor da cidade do Rio de Janeiro, equivalendo a R\$ 177,98¹⁶. Como se não bastasse, 27,54% de sua população vive em situação de miséria¹⁷. A Comunidade possui, ainda, um dos piores IDH do Rio de Janeiro, ocupando a 121^a colocação dos 126 bairros da cidade¹⁸.

Jacarezinho, tal qual outras comunidades, abriga uma grande população de trabalhadores que se desloca cotidianamente pela cidade do Rio de Janeiro. Abrange, ainda, inúmeras atividades desenvolvidas por empreendedores locais, que empregam moradores da própria região, o que inclusive foi objeto de análise de Boaventura Sousa Santos na obra “O direito dos oprimidos”¹⁹. Além disso, possui estabelecimentos

¹⁴ A associação de moradores de Jacarezinho, contudo, estima a presença de 80 mil pessoas.

¹⁵ Ver: REIS, Willian. Jacarezinho: a história da favela mais negra do Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://vejario.abril.com.br/coluna/william-reis/historia-favela-jacarezinho/>>. Acesso em: 13.12.22.

¹⁶ Miséria e violência são marcas da comunidade do Jacarezinho, um dos piores IDH do município do Rio. Disponível em: <<<https://extra.globo.com/casos-de-policia/miseria-violencia-sao-marcas-da-comunidade-do-jacarezinho-um-dos-piores-idh-do-municipio-do-rio-25360107.html>>>. Acesso em: 05.12.2022.

¹⁷ Ver dados em: Dados das regiões administrativas do Rio de Janeiro. CPS/FGV. Disponível em: <<https://www.cps.fgv.br/cps/MapaFimFomeII/TABELAS/Ranking%20geral/ESM2RJ_Rankings_Subdistritos.pdf>>. Acesso em: 05.12.2022.

¹⁸ Miséria e violência são marcas da comunidade do Jacarezinho, um dos piores IDH do município do Rio. Disponível em: <<<https://extra.globo.com/casos-de-policia/miseria-violencia-sao-marcas-da-comunidade-do-jacarezinho-um-dos-piores-idh-do-municipio-do-rio-25360107.html>>>. Acesso em: 05.12.2022.

¹⁹ Ao realizar seu estudo empírico em Jacarezinho, no início dos anos 70, Boaventura de Sousa Santos constatou a existência de uma ordem econômica da comunidade: “A vida econômica interna de Passárgada é muito intensa, com as suas lojas tradicionais ao lado de modernas mercearias e bares. Existem, à sua volta, numerosas fábricas, uma boa dúzia das quais apenas cinco minutos de caminho. O grosso da população ativa é composta por operários fabris que

comerciais e de prestação de serviços diversos: supermercados, agências bancárias, bares, oficinas de automóveis e agências de serviços públicos. Muito embora a informalidade pareça nas favelas, muitos estabelecimentos pagam impostos, possuem licenças e registram formalmente seus empregados²⁰.

II.2 - As incursões policiais na Comunidade de Jacarezinho, e o descumprimento da decisão do Supremo Tribunal Federal proferida na ADPF n. 635

A Operação *Exceptis* não foi um fato isolado em Jacarezinho. Há várias décadas, a comunidade tem sido alvo de ações policiais que provocam intenso sofrimento a seus moradores²¹. Na sua pesquisa de campo, nos anos 70, Boaventura de Sousa Santos descrevera, com acuidade, após ouvir os relatos de seus moradores, o *modus operandi* da polícia na comunidade de Jacarezinho²²:

trabalham nas fábricas mais próximas. Os restantes são microempresários que vive em Passárgada, funcionários públicos dos escalões mais baixos, trabalhadores municipais e trabalhadores eventuais." (SANTOS, Boaventura de Sousa. *O direito dos oprimidos*. São Paulo: Cortez, 2014, p. 152).

²⁰ IGNÁCIO, Jocelene de Assis. *Doutores, mas não cidadãos?: trajetórias de vida de egressos do ensino superior, moradores da favela do Jacarezinho: Rio de Janeiro de 2000 a 2009*. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013, p. 33.

²¹ Nesse sentido, ver: SILVA FILHO, José Vicente da. *Jacarezinho: símbolo de uma estratégia fracassada*. Nota técnica, Instituto Igarapé, p. 2. Disponível em: <<<https://igarape.org.br/jacarezinho-simbolo-de-uma-estrategia-fracassada/>>>. Acesso em: 05.12.2022.

²² SANTOS, Boaventura de Sousa. *O direito dos oprimidos*. São Paulo: Cortez, 2014, p. 243. Em 2014, ao publicar o livro "O direito dos oprimidos", Boaventura de Sousa Santos, na nota de rodapé n. 14, ressaltou: "Nos nossos dias, a violência policial continua bem presente na vida dos moradores das favelas. A cada passo na imprensa diária brasileira nos deparamos com relatos dos mais variados tipos

"A violência, em suas múltiplas formas, fazia parte do cotidiano dos moradores das favelas. A violência policial era, na altura, uma das mais virulentas devido às blitz que a cada passo a polícia fazia nas favelas. Nesta altura, a violência dos marginais era menos sentida e sobretudo mais previsível. Dizia o F.U.: 'Eu não tenho medo do marginal. O marginal pede dinheiro, mas não bate. A polícia pode levar o dinheiro e bater'".

A incursão policial na favela mediante **o uso da força armada** é, portanto, **a regra na "política de segurança pública" do estado do Rio de Janeiro**. De se ressaltar que, na década de 1990, o Governo do estado do Rio de Janeiro, o Governo Federal e as Forças Armadas celebraram um convênio para repressão do tráfico de drogas nos morros cariocas, visando, ainda, a captura dos líderes dos grupos que controlavam o crime organizado no Rio de Janeiro²³. Foi nesse período que ocorreu o emblemático *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil*, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em 16 de fevereiro de 2017.²⁴

No dia 18 de outubro de 1994, pela manhã, uma operação policial foi realizada na Favela Nova Brasília por um grupo de 40 a 80 policiais civis e militares, de várias delegacias

de comportamentos arbitrários por parte dos agentes da polícia militar sobre os moradores".

²³ CARVALHO, Salo. *A política criminal de drogas no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 44/45.

²⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil*. Sentença de 16 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf>>. Acesso em: 18.11.2022.

da cidade do Rio de Janeiro. Durante a operação, os policiais invadiram pelo menos cinco casas, dispararam contra seus ocupantes e depositaram os corpos dos mortos na principal praça da comunidade. Além disso, em duas das casas, policiais praticaram abuso sexual contra três jovens, duas delas eram meninas de 15 e 16 anos de idade. A operação, ainda, resultou na morte de 13 moradores da comunidade do sexo masculino, dentre os quais, quatro eram crianças.

No dia 08 de maio de 1995, a tragédia se repetiu. Quatorze policiais, com o apoio de um helicóptero, ingressaram na Favela Nova Brasília. A princípio, a operação visava deter um carregamento de armas que seria entregue a traficantes de drogas da localidade. No entanto, houve um tiroteio entre policiais e supostos traficantes de drogas, o que provocou a morte de três policiais e treze moradores da comunidade.

Ao apreciar o caso, a Corte Interamericana de Direitos Humanos entendeu que as execuções extrajudiciais e a violência sexual não foram investigadas adequadamente pelos órgãos brasileiros. Além disso, diante das violações às vítimas da Favela Nova Brasília, determinou que o estado do Rio de Janeiro estabelecesse metas e políticas para redução da letalidade e da violência policial²⁵, ressaltando que o **uso da força policial deve observar os documentos**

²⁵ *In verbis*: "322. Não obstante isso, ante a gravidade dos dados apresentados pelas partes no presente processo, sobre a alta letalidade da ação da polícia no Brasil, especialmente no Rio de Janeiro, a Corte determina que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial. A Corte supervisionará essa medida e poderá determinar medidas adicionais ou suplementares durante a supervisão do cumprimento desta Sentença, caso os objetivos dessa medida, ou seja, a redução da letalidade policial, não sejam comprovados." CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil*. Sentença de 16 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf>>. Acesso em: 18.11.2022.

internacionais de proteção dos direitos humanos, bem como os princípios da legalidade, da necessidade e da proporcionalidade.

Além disso, em face das sequelas decorrentes das operações policiais na Favela Nova Brasília (anos 1994 e 1995), a Corte determinou que o Estado oferecesse, gratuitamente, por meio de suas instituições especializadas de saúde, e de forma imediata, adequada e efetiva, o tratamento psicológico e psiquiátrico às vítimas.

Não obstante a condenação do Estado do Rio de Janeiro pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, a estratégia consistente no uso esporádico da força nas comunidades continuou a ser praticada pelos seus órgãos de segurança pública²⁶. Várias operações ocorreram após a prolação da sentença internacional e nenhum plano de redução da letalidade policial foi elaborado pelo estado do Rio de Janeiro²⁷. Assim, no ano de 2020, diante da inércia do governo carioca, o Supremo Tribunal Federal, na ADPF n. 635, determinou que as operações policiais nas comunidades do Rio de Janeiro fossem realizadas tão somente em **situações excepcionais** durante a pandemia, mediante justificativa por escrito e comunicação prévia ao Ministério Público²⁸.

²⁶ Houve, inclusive, manifestação do próprio Governador do estado do Rio de Janeiro, no ano de 2018, com incentivo ao uso da força: "(...) policiais que matarem quem portar fuzis não devem ser responsabilizados 'em hipótese alguma'". "O correto é matar o bandido que está de fuzil. A polícia vai fazer o correto: vai mirar na cabecinha...". Disponível em: << [s://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/11/01/interna_politica,716960/a-policia-vai-mirar-na-cabecinha-e-fogo-afirma-wilson-witzel.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/11/01/interna_politica,716960/a-policia-vai-mirar-na-cabecinha-e-fogo-afirma-wilson-witzel.shtml)>>. Acesso em 23.11.2022.

²⁷ No ano de 2019, por exemplo, a Polícia Civil do Rio de Janeiro matou 1.810 pessoas, consoante pesquisa do Centro Pesquisa em Segurança e Cidadania (Cesec). Ver: << <https://cesecseguranca.com.br/reportagens/policia-do-rio-de-janeiro-matou-1-810-pessoas-em-2019/>>> Acesso em: 13.12.2022.

²⁸ STF - ADPF 635-MC/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, J. 18.8.2020.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal determinou **que fosse elaborado, pelo estado do Rio de Janeiro, um plano para redução da letalidade policial**²⁹. O Ministro Relator Edson Fachin, inclusive, além de ressaltar o caráter excepcional do uso da força por agentes estatais, reconheceu que a crise de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro corresponde a verdadeiro "Estado Inconstitucional de Coisas"³⁰:

"A crise da segurança pública, sobretudo no Estado do Rio de Janeiro, é um verdadeiro Estado de Coisas Inconstitucional. **Nada evidencia mais esse Estado de Coisas do que as recentes notícias de ações policiais que descumprem a determinação do Plenário do Supremo Tribunal Federal** no sentido de que apenas em casos excepcionais as operações poderiam ser realizadas.

A excepcionalidade não é uma invenção ou invencionice desta Corte. A excepcionalidade não é um capricho do Supremo Tribunal Federal. Ela é uma exigência da obrigação estatal de garantir o direito à vida, protegendo-a de agressões arbitrárias."

²⁹ Nos embargos de declaração opostos nos autos da ADPF n. 635, os Ministros assim decidiram: "Embora já houvesse ordem da Corte Interamericana para a adoção de um plano de redução da letalidade policial, a mora no cumprimento da decisão foi agravada ante a restrição das operações policiais, já que não dispunha o Estado de parâmetro normatizado de proporcionalidade para a definição de casos de absoluta necessidade, o que justifica **a readequação da cautelar apreciada, para determinar a elaboração, com a indispensável participação da sociedade civil, de um plano que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e a previsão dos recursos necessários para a sua implementação.**" (STF - ADPF 635-MC - ED/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, J. 03.02.2022.)

³⁰ STF - ADPF 635-MC/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, J. 18.8.2020.

As atabalhoadas operações policiais nas comunidades, contudo, não cessaram. A Polícia do Estado do Rio de Janeiro, indiferente à decisão proclamada pela Corte Constitucional, não deixou de provocar danos terríveis aos moradores das comunidades por meio de ações administrativas pontuais e violentas³¹. Foi nesse contexto que ocorreu a tragédia de Jacarezinho em maio de 2021.

Na manhã de 06 de maio de 2021, em total descumprimento à decisão do Supremo Tribunal Federal, de maneira incipientemente justificada, foi realizada a Operação *Exceptis*. **Desde seu nascedouro, a operação não estava revestida pelo manto da legitimidade:** (i) longe de ter caráter excepcional, foi deflagrada para dar cumprimento a mandados expedidos em face de suspeitos pela prática de tráfico de drogas, homicídios, extorsões e envolvimento em organização criminosa (Comando Vermelho)³²; (ii) o Ministério Público somente foi comunicado após três horas do início da operação e (iii) não foi apresentado qualquer plano formalizado por escrito, com a exposição de seu objeto e dos eventuais riscos.

A operação, conforme noticiado em vários meios de comunicação, foi desastrosa, caracterizando-se como a segunda maior chacina ocorrida na história do Rio de Janeiro³³. Consoante já destacado, a Operação *Exceptis*

³¹ Importante destacar que as operações supervenientes à decisão do Supremo Tribunal Federal, além de descumprirem os limites ali fixados, demonstraram-se ineficientes, não cumprindo o escopo para o qual foram instauradas. Essa foi a conclusão do estudo "Medindo a eficiência das operações policiais: avaliação e monitoramento". Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense. Disponível em: <<
<https://geni.uff.br/2021/04/19/medindo-a-eficiencia-das-operacoes-policiais-avaliacao-e-monitoramento/>>>. Acesso em: 13.12.2022.

³² Relatório da operação policial (página 255, dos autos da Ação Civil Pública n. 0184024-29.2021.8.19.0001).

³³ V.g.: Operação policial mata 25 pessoas no Jacarezinho, em segunda maior chacina da história do Rio. *El país*. Disponível em: <<

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

ocorreu entre 6h e 16h do dia 06 de maio de 2021. Contou com 200 agentes policiais a pé, em quatro blindados e em dois helicópteros, de modo a cercar a comunidade em diferentes pontos. Após dois minutos de seu início, André Leonardo de Mello Freire, inspetor da Polícia Civil, desceu do blindado e foi morto com um tiro na cabeça.

Em represália à morte de seu companheiro, os agentes policiais intensificaram as buscas na Comunidade, que, durante aproximadamente dez horas, viveu um verdadeiro cenário de guerra, que resultou em 28 mortes. Além de presenciar as mortes de entes queridos e conhecidos, os moradores da comunidade sofreram diversos efeitos deletérios, como por exemplo: a interrupção de serviços públicos como escolas e transportes, a paralisação do comércio, a suspensão do atendimento em postos de saúde e vacinação, a impossibilidade de deslocamento de trabalhadores para seus postos de ocupação e gravíssimos danos psicológicos decorrentes do trauma sofrido em razão da operação policial³⁴.

Diante de tal quadro, imperioso reconhecer que a ação policial foi, desde seu início, **desproporcional**. Pelo que se verifica da reconstrução histórica dos fatos, 27 civis foram violentamente mortos em represália à morte de um único policial. O escopo da operação, representado pela necessidade de cumprimento de mandados de prisão e de busca e apreensão, portanto, foi alterado após seu início. Tanto foi assim que houve apenas o cumprimento de 15% dos mandados

<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-05-06/operacao-policial-mata-25-pessoas-no-jacarezinho-em-segunda-maior-chacina-da-historia-do-rio.html>>>. Acesso em: 13.12.2022.

³⁴ Nesse sentido, ver: SILVA FILHO, José Vicente da. Jacarezinho: símbolo de uma estratégia fracassada. Nota técnica, Instituto Igarapé, p. 2. Disponível em: <<<https://igarape.org.br/jacarezinho-simbolo-de-uma-estrategia-fracassada/>>>. Acesso em: 05.12.2022.

judiciais, denotando que a ação policial, a bem da verdade, transformou-se numa **mera vingança contra a comunidade**.

De mais a mais, cumpre salientar que a ausência de excepcionalidade e proporcionalidade da ação policial feriu os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados em 07 de setembro de 1990, no Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes:

Art. 9. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei não devem fazer uso de armas de fogo contra pessoas, salvo em caso de legítima defesa, defesa de terceiros contra perigo iminente de morte ou lesão grave, para prevenir um crime particularmente grave que ameace vidas humanas, para proceder à detenção de pessoa que represente essa ameaça e que resista à autoridade, ou impedir a sua fuga, e somente quando medidas menos extremas se mostrem insuficientes para alcançarem aqueles objetivos. Em qualquer caso, só devem recorrer intencionalmente à utilização letal de armas de fogo quando isso seja estritamente indispensável para proteger vidas humanas. (grifos nossos)

Em recente julgado³⁵, o Supremo Tribunal Federal pronunciou-se pela necessidade de observância de padrões mínimos de **razoabilidade e proporcionalidade** como aqueles estabelecidos pelos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei:

2. A proporcionalidade no uso da força por parte dos agentes de segurança decorre

³⁵ STF - ADI 5243, Relator: Min. Alexandre de Moraes, Relator p/ acórdão: Edson Fachin, Tribunal Pleno, J: 11.04.2019.

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

diretamente do texto constitucional e dos tratados de direitos humanos que a República Federal do Brasil aderiu. 3. Nenhuma pessoa pode ser arbitrariamente privada de sua vida. A arbitrariedade é aferida de forma objetiva, por meio de padrões mínimos de razoabilidade e proporcionalidade, como os estabelecidos pelos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados em 7 de setembro de 1990, por ocasião do Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes.

Não é outro o entendimento exarado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*³⁶:

67. El uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales debe estar definido por la excepcionalidad y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades. En este sentido, el Tribunal ha estimado que sólo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control. (grifos nossos)

³⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Montero Aranguren y otros vs. Venezuela*. Sentença de 05.07.2006. Disponível em: <<https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_150_esp.pdf>>. Acesso em: 14.12.2022.

III - Segurança pública: gênero de primeira necessidade

As incursões policiais nas comunidades do Rio de Janeiro, como principal estratégia para assegurar o direito à segurança pública, estão longe de cumprir seu escopo. A alta taxa de letalidade decorrente dessas ações policiais escancara a ausência de planejamento eficaz para o controle da criminalidade nas comunidades³⁷. **Não há que se falar, portanto, em promoção ao direito à Segurança Pública aos moradores de Jacarezinho por parte da polícia do estado do Rio de Janeiro. Muito pelo contrário: a atuação da polícia gera insegurança e provoca diversos efeitos deletérios a seus moradores**³⁸.

Em suma, pode-se concluir ser a Segurança Pública um direito essencial da vida em sociedade, para se poder usufruir de uma existência normal como um bem coletivo. Na verdade, a segurança pública constitui um pressuposto essencial para tornar possível a efetividade, em benefício

³⁷ Nesse sentido, ver: SILVA FILHO, José Vicente da. Jacarezinho: símbolo de uma estratégia fracassada. *Nota técnica*, Instituto Igarapé, p. 6. Disponível em: <<<https://igarape.org.br/jacarezinho-simbolo-de-uma-estrategia-fracassada/>>>. Acesso em: 05.12.2022.

³⁸ "Praticamente todos os dias nos deparamos com notícias de "operações policiais" de incursão em favelas do Rio de Janeiro, realizadas por policiais armados com fuzis, frequentemente a bordo de um veículo blindado - o temido "caveirão" - e, às vezes, auxiliados por um helicóptero blindado - o ainda mais temido "caveirão voador" - utilizado também como plataforma de tiro. Em boa parte dessas operações, há intensos tiroteios, que muitas vezes resultam em mortes. Escolas e postos de saúde deixam de funcionar, moradores de favela são impedidos de comparecer ao trabalho, famílias inteiras são obrigadas a deitar no chão de casa para se prevenir das 'balas perdidas'." (HIRATA, Daniel Veloso; GRILLO, Carolina Christoph. Operações policiais no Rio de Janeiro: quantificando as incursões armadas em favelas. In: *Violência de Estado*. Controle Externo da atividade policial, sociedade e sistema de justiça. 7ª Câmara de Coordenação e Revisão. Brasília, MPF, 2020, p. 140.)

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

de todos os membros da comunidade, dos demais direitos outorgados pela Constituição.

Basta ler o Preâmbulo de nossa Constituição para se constatar ser a segurança uma condição primeira para a consecução dos fins almejados pelos constituintes. Diz, então, o Preâmbulo:

“representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, **a segurança**, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias...”

Ora, a sociedade fraterna, fundada na harmonia social e comprometida na ordem interna com a solução pacífica das controvérsias apenas pode ser efetiva se houver segurança, um dos fins a que se destina o Estado Democrático de Direito.

A coletividade do bairro do Jacarezinho, no entanto, foi atingida neste direito básico, a segurança pública, por obra da polícia que deveria garantir a harmonia social e a fruição da justiça, viabilizando o bem-estar e a igualdade.

A segurança pública, como bem coletivo essencial para vivência dos demais direitos, foi sonogada à favela do Jacarezinho, com o império da violência do Estado, devendo esta comunidade, vítima dos abusos, ser indenizada pelos males sofridos e que ainda sofre.

IV - DANOS EMOCIONAIS

Conforme estudo do Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense³⁹, entre 2013-2019 houve um crescimento de 313% das mortes por intervenção de agentes de estado, somente interrompido temporariamente em 2020 como efeito da decisão do STF, no âmbito da ADPF 635, de restringir as operações policiais.

Destaca a análise referida acima que com a crescente desobediência à decisão do STF por parte das autoridades políticas e policiais, a letalidade voltou a aumentar em 2021, sendo que em início de maio veio a ocorrer a maior de todas as chacinas, a de Jacarezinho.

Com efeito, em 2021, a participação da letalidade policial no total de homicídios aumentou 25,9%, chegando a 35,4% dos homicídios havidos na capital fluminense. As chacinas, neste ano, cresceram 266,7%, totalizando 44 ocorrências, tendo sido notificados 185 mortos, aumento de 302,2 %.

Os bairros com maior frequência de chacinas da capital foram Costa Barros (25 chacinas), Maré (21 chacinas), Penha (20 chacinas), Jacarezinho (19 chacinas), Santa Cruz (19 chacinas), Vicente de Carvalho (18 chacinas), Senador Camará (18 chacinas), Bangu (16 chacinas), Complexo do Alemão (13 chacinas) e Cidade de Deus (11 chacinas). Sucede, todavia,

³⁹ HIRATA, Daniel et al, *Chacinas policiais - Relatório de pesquisa - Grupo de Estudos de Novos Ilegalismos (Geni) da Universidade Federal Fluminense*, p. 6. Disponível em: <https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2022/05/2022_Relatorio_Chacinas-Policiais_Geni_ALT2.pdf>. Acesso em: 14.12.2022.

que sem ter o maior número de chacinas, no entanto, teve Jacarezinho o maior número de pessoas mortas pela polícia.

Verificou-se atuarem as unidades especiais violentamente, sendo mais letais as operações conduzidas pelo BOPE e pela CORE (Coordenadoria de Recursos Especiais), esta responsável pela chacina em exame, que nas duas primeiras horas de ação já matara 17 das 28 vítimas. Esta foi uma operação da Polícia Civil, realizando ação característica da Polícia Militar, razão pela qual se acentua ocorrer “uma militarização da Polícia Civil do Rio de Janeiro que invade competências da Polícia Militar e mimetiza suas também criticadas estruturas e métodos de combate e ocupação⁴⁰”.

O objetivo da Operação *Exceptis*, execução de mandados de prisão, não foi atingido, apenas efetuando-se pequeno percentual de 15% no cumprimento das ordens emitidas. Prevaleceu apenas a violência, atingindo indiscriminadamente pessoas nas ruas e em suas residências.

Estudo sobre os efeitos da violência policial em bairro similar, a Favela da Maré, indica que “o medo de ter alguém próximo atingido por uma arma de fogo afeta 71% da população do Conjunto de Favelas da Maré, na Zona Norte do Rio. Esse estudo internacional pioneiro, conduzido ao longo de três anos na região, com a participação de 1.411 moradores adultos mostra que pessoas em situação de violência são mais vulneráveis ao sofrimento mental⁴¹”.

⁴⁰ SILVA FILHO, José Vicente da. Nota técnica. Jacarezinho: símbolo de uma estratégia fracassada. Nota técnica, p. 6. Disponível em: <<<https://igarape.org.br/jacarezinho-simbolo-de-uma-estrategia-fracassada/>>>. Acesso em: 05.12.2022.

⁴¹ KREZINGER, Miriam et al. Impactos Sociais da exposição à violência armada na maré: incidências, consequências e estratégias de

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Esse mesmo estudo indica que episódios depressivos (26,6%) e ansiedade (25,5%) foram as desordens mentais mais comumente identificadas pela pesquisa acima referida organizada pela People`s Project Brasil. Revelou-se também que um terço dos moradores da Maré tiveram a saúde mental afetada pela violência.

"Como ter saúde mental se você mora num lugar onde não tem seus direitos respeitados?", questiona Irone Santiago, mobilizadora social. Moradora da Maré, ela viu o filho ficar paraplégico após ser atingido em um tiroteio. "Isso abalou muito a minha saúde, e acredito que abale toda a comunidade".

Irene conseguiu se reerguer graças ao auxílio terapêutico psicológico. Hoje, tem dimensão do impacto que esse tipo de tratamento pode ter na vida de pessoas que lidam com situações traumáticas e convivem com diversas angústias em sua rotina, como é o caso dos moradores da Maré.

Na Maré, 44% dos entrevistados relataram ter estado em meio a um tiroteio nos 12 meses anteriores. Desse total, 73% passaram pela experiência mais de uma vez. Entre os que vivenciaram tais situações, 44% relataram dificuldades para dormir, e 28% sofrem com ânsias de vômito e mal-estar estomacal."

O Estado criminalizou a população pobre do Rio de Janeiro, que dificilmente terá uma "boa saúde mental", afirma Eliana Silva, diretora da Redes da Maré.

Segundo estudo do Ministério da Saúde:

"Os danos, as lesões, os traumas e as mortes causados por acidentes e violências

enfrentamento. In: SILVA, Eliana Sousa; HERITAGE, Paul (org.). *Construindo pontes: estudo com moradores das 16 favelas da Maré, Rio de Janeiro, People`s Projects do Brasil, 2021, p. 208.*

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

correspondem a altos custos emocionais e sociais⁴²".

Estes custos emocionais e sociais se fazem sentir fortemente em face da violência coletiva, que, segundo esta análise do Ministério da Saúde, referem-se a atos violentos que acontecem nos âmbitos macro-sociais, como os praticados pelo Estado e que refletem uma violência estrutural, ou seja, reproduz e perpetua no processo histórico uma violência que por se repetir se naturaliza e consagra formas de dominação⁴³.

Pesquisa no Bairro do Jacarezinho⁴⁴ revela, em face do programa policial denominado Cidade Integrada em efetividade a partir da chacina, que apenas 10% dos entrevistados responderam sentir maior segurança com a presença policial, enquanto 69% responderam que se sentiam mais inseguros. Em vez de oferecer segurança à população do bairro, sucedeu o efeito contrário: aumento da sensação de insegurança entre os moradores. A polícia amedronta e não protege.

⁴² Secretaria de Vigilância em Saúde. - Brasília: Ministério da Saúde, 2005. 340 p. - (Série B. Textos Básicos de Saúde) ISBN 85-334-0977-X 1. Violência. 2. Problemas sociais. 3. Saúde pública. I. Título. II. Série. Neste documento reconhece-se "a violência como um problema de saúde pública, embora não específico da área da Saúde", de vez que causam prejuízos econômicos por causa dos dias de ausência do trabalho, pelos danos mentais e emocionais incalculáveis que provocam nas vítimas e em suas famílias e pelos anos de produtividade ou de vida perdidos.

⁴³ Relatório de Pesquisa - Cidade Integrada, no Bairro do Jacarezinho, Agosto de 2.022. Disponível em: <<<https://www.observatoriocidadeintegrada.org/>>>. Acesso em: 15.12.2022.

⁴⁴ Ao todo, responderam ao questionário 197 mulheres, 188 homens e 2 pessoas que se identificavam com outro gênero. Quanto à idade, foram entrevistadas 74 pessoas de 18 a 24 anos, 101 pessoas de 25 a 34 anos, 82 pessoas de 35 a 44 anos, 62 pessoas de 45 a 54 anos, 40 pessoas de 55 a 64 anos e 28 pessoas com 65 anos ou mais. Quanto à distribuição racial, baseando-se na autodeclaração, foram entrevistados 169 pretos, 142 pardos, 72 brancos, 2 outros e 2 não quiseram declarar.

Significativas neste sentido as seguintes manifestações dos moradores:

“Um dos impactos dessa sensação de insegurança foi a percepção de que as atividades de lazer na comunidade foram prejudicadas. Mais contundente ainda a constatação de que a presença da polícia teria prejudicado o lazer das crianças, que ‘não poderiam mais brincar na rua como antes’. E mais: ‘Agora nem em casa a gente pode tomar cerveja, porque se o som estiver alto eles acham que é festa e proíbem’”.

Essas reações são consequências características do Transtorno de Estresse Pós-Traumático (TEPT), ou seja, distúrbios psicológicos decorrentes da violência, sendo constantes memórias aterrorizadoras na revivência da experiência por via de flashbacks e pesadelos⁴⁵.

Como destaca o Manual de Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais, da OMS, “o sofrimento psicológico subsequente à exposição a um evento traumático ou estressante é bastante variável. Em alguns casos, os sintomas podem ser bem entendidos em um contexto de ansiedade ou medo. Entretanto, está claro que muitos indivíduos que foram expostos a um evento traumático ou estressante exibem um fenótipo no qual, em vez de sintomas de ansiedade ou medo, as características clínicas mais proeminentes são sintomas anedônicos e disfóricos⁴⁶”, que corresponde exatamente ao

⁴⁵ Na favela da Maré, por exemplo, episódios depressivos (26,6%) e ansiedade (25,5%) foram as desordens mentais mais comumente identificadas pela pesquisa Construindo Pontes, realizada pela organização inglesa People's Palace Projects, sendo que um terço dos moradores tiveram a saúde mental afetada pela violência.

⁴⁶ *American Psychiatric Association (APA). DSM-5: Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais (Portuguese Edition).*

relatado pelos moradores de Jacarezinho, como acima assinalado.

Sintomas de anedonia⁴⁷ consistem na perda da satisfação e do interesse em realizar diversas atividades, como sair com os amigos, ir ao cinema ou passear na praia, por exemplo, que antes eram consideradas agradáveis. Por sua vez, a Disforia⁴⁸ diz respeito a uma alteração do humor acompanhada de uma tonalidade afetiva desagradável, mal-humorada. É sinônimo de irritabilidade elevada. Assim, quando se fala em depressão disfórica ou mania disfórica, está sendo designado um quadro de depressão ou mania acompanhado de forte componente de irritação. A disforia é, portanto, um estado de infelicidade generalizada, inquietação, insatisfação ou frustração.

Em suma, a violência coletiva, de que foi vítima a comunidade de Jacarezinho, causou aos seus moradores um Transtorno de Estresse Pós-Traumático, ou seja, imenso mal consistente na perda da satisfação na vida, na cessação do interesse por atividades anteriormente aprazíveis, irritabilidade, mal humor, além de ansiedade e medo⁴⁹. Nada pior.

⁴⁷ <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Anedonia>>. Acesso em: 14.12.2022.

⁴⁸ Ver: <<https://fluxodeinformacao.com/biblioteca/artigo/read/78879-o-que-e-disforia-social>>. Acesso em: 15.12.2022.

⁴⁹ É a conclusão de Martín-Baró acerca da saúde mental dos moradores de El Salvador que presenciaram a guerra civil: "Sin duda, el efecto de la guerra en la salud mental del pueblo salvadoreño hay que buscarlo en el socavamiento de las relaciones sociales, que es andamiaje donde nos construimos historicamente como personas y como comunidade humana. Aflore o no en transtornos individuales, el deterioro de la convivencia social es ya, un grave transtorno social, un empeoramiento en nuestra capacidad colectiva de trabajar y amar, de afirmar nuestra peculiar identidade en la historia de los pueblos". (MARTÍN-BARÓ, Ignacio. *Poder, ideologia y violencia*. Madrid: Editorial Trotta, 2003, p. 341/342).

IV - DANOS EMOCIONAIS E RESPONSABILIDADE DO ESTADO

A ação do Estado do Rio de Janeiro, por via de unidade de sua Polícia Civil, era **ilegítima** por desrespeitar as condições e limites impostos por decisão do Supremo Tribunal Federal, fruto de chacota, como fica patente, ao se denominar a operação programada como *Exceptis*, fazendo referência ao decidido por nossa Suprema Corte.

Contrariamente ao imposto por nossa Alta Corte, no sentido de que apenas excepcionalmente⁵⁰ dever-se-ia realizar nas favelas ação policial, a operação promovida pela CORE, não era de necessidade urgente. Assim, dolosamente nasce ilegítima e transforma-se, no desenrolar da ação policial, em manifesto ataque contra os moradores, fazendo do bairro um teatro de guerra, tendo por resultado 28 mortos e muitos feridos.

V - REPARAÇÃO POR DANO CAUSADO POR AÇÃO ESTATAL LÍCITA OU ILÍCITA

Se, como diz BANDEIRA DE MELLO, o Estado pode vir a lesar bem juridicamente protegido para satisfazer interesse público e nem por isso, segundo o princípio da isonomia, deixa de caber reparação pelos danos causados a "quem foi

⁵⁰ Diz o acórdão do STF: A excepcionalidade "é uma exigência da obrigação estatal de garantir o direito à vida, protegendo-a de agressões arbitrárias".

lesado a fim de que se satisfizesse o interesse da coletividade". E completa o administrativista: "se a sociedade, encarnada juridicamente no Estado, colhe os proveitos, há de arcar com os gravames econômicos que infligiu a alguns para o benefício de todos⁵¹".

No caso em exame, nem de longe visualiza-se a hipótese do dever de indenizar em face de ação legítima do Estado causadora de dano. A ação do Estado era ilegítima no seu nascedouro e transformou-se em dolosa e gravíssima lesão à vida, ao direito a uma vida segura por parte dos membros da comunidade de Jacarezinho, instalando-se, maldosamente, uma situação de terror com desastrosas consequências de ordem psicológica e econômica a todos os habitantes do bairro, desde as crianças aos idosos.

Se cabe o dever de indenizar do Estado em face de ação legítima, mas causadora de dano, com muito mais razão deriva a obrigação de reparação do dano quando a ação estatal é ilegítima, tal como sucede no caso em análise, no qual houve intencional provocação, por meio de agentes do Estado, de "relevante perda de situação juridicamente protegida", pertencente à toda a comunidade de Jacarezinho.

Houve ação ilícita de policiais civis causadora de prejuízos gravíssimos, estando presentes a conduta, que por nexos de causalidade, liga-se ao surgimento de danos contínuos que se perpetuam ao longo do tempo, merecedores de reparação: suprimiu-se a vida; a imprescindível sensação de segurança

⁵¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, 15ª. ed., São Paulo, Malheiros, 2010, p. 870. No mesmo sentido, FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*, 6ª. Ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 270, segundo quem cabe a responsabilidade do Estado quer por atos lícitos ou ilícitos; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 35ª. ed., Rio de Janeiro, Gen - Forense, 2022, p. 825, para quem: "ato antijurídico, para fins de responsabilidade objetiva do Estado, é o ato ilícito e o ato lícito que cause dano anormal e específico".

foi substituída pelo medo e pela ansiedade; o gosto de viver veio a ser substituído pelo amargor; a segurança do lar, substituída pela invasão da casa e a violação da integridade de seus moradores; a liberdade de ir e vir substituída pela reclusão forçada e o desassossego tenso ao andar pelas ruas.

Houve, dessa maneira, a causação por agentes do Estado de valioso dano moral aos moradores da comunidade de Jacarezinho a exigir reparação, com vistas a minimizar os prejuízos decorrentes oriundos do mais profundo desprezo aos direitos básicos da pessoa humana. A desconsideração do outro consistiu na motivação provocadora das violações a serem reparadas.

VI - RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO

Como bem ressalta LUCIA VALLE FIGUEIREDO, segundo o constante do §6º., do art. 37 da Constituição Federal⁵²⁻⁵³, a responsabilidade do Estado é objetiva, sendo "também objetiva no que tange àqueles que exercem funções estatais", ou seja, havendo dano que se liga por nexo de causalidade à conduta tem-se o suficiente para se estabelecer a

⁵² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...) § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

⁵³ Mesmo sob a égide da Constituição de 1.967 impunha-se a responsabilidade objetiva do Estado em vista dos atos praticados por seus agentes, como lembrava CRETELLA JÚNIOR (*O Estado e o dever de indenizar*, São Paulo, Saraiva, 1980, p. 201), pois se o funcionário nesta condição causa danos a terceiros, o Estado responde.

responsabilidade, independentemente da ocorrência de dolo ou culpa⁵⁴.

Por sua vez, o Código Civil é também claro ao estatuir, no art. 43, que as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos atos de seus agentes, que nessa qualidade causem danos a terceiros. Como destaca MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, além da qualidade de agente público, o causador do dano deve estar a atuar "no exercício das suas funções", o que é exatamente o ocorrido no caso em exame.

Os danos morais decorrentes da ação criminosa violadora dos mais mezinhos direitos da pessoa humana, afrontados em

⁵⁴ Na Jurisprudência, encontra-se a consagração da responsabilidade objetiva do Estado, como se pode defluir de decisões do STJ e do STF. No STJ, veja-se, REsp No 1.476.986 - SP, J. 24.04.2013, Rel. Min. Hermann Benjamin, na qual consta: "A Constituição Federal de 1988, consagra a teoria da responsabilidade objetiva do Estado no § 6º, do artigo 37, dispondo que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa, inovando, a atual Carta Política ao estender o dever de indenizar às empresas privadas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Feito este breve esboço histórico, resta evidente que no direito brasileiro o Estado sempre respondeu, de alguma forma, pelo resultado de sua atuação ou de sua omissão, sendo esta responsabilidade quase sempre objetiva, com base na simples relação de causa e efeito entre a conduta da Administração e o evento danoso, restando consagrada no ordenamento a teoria do risco administrativo".

No STF veja-se: AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 603.626 MATO GROSSO DO SUL, Rel. Min. CELSO DE MELLO: "**Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o "eventus damni" e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva imputável a agente do Poder Público que tenha, nessa específica condição, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal. Precedentes. A ação ou omissão lesiva aos direitos de qualquer pessoa, induz à responsabilidade civil objetiva do Estado, desde que presentes os pressupostos primários que lhe determinam a obrigação de indenizar os prejuízos que os seus agentes, nessa condição, hajam causado a terceiros**".

conduta revestida de perversidade - razão pela qual deixa um rastro de destruição em diversos planos - justificam que a reparação, como fixado na inicial⁵⁵, seja no valor de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais), para se resgatar para essa sofrida coletividade a possibilidade de ter satisfação de viver, dotando-se o bairro de meios capazes de melhorar a qualidade de vida.

Deve-se recompensar a perda da chance de uma vida normal, vida que passou a se arrastar sem a paz e a alegria das crianças brincando na rua ou de fazer festa em casa. A vida cotidiana veio a ser a ansiedade, medo e principalmente amargor, danos prolongados a serem recompensados.

A responsabilidade do Estado em face desta ação torna-se ainda maior pois realizada em desrespeito às recomendações da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em julgamento dos fatos praticados pela mesma Polícia Civil do Rio de Janeiro na Favela Nova Brasília.

⁵⁵ Diz a inicial: "No presente caso, a violação afetou a vida privada de milhares de pessoas, gerando um estado de absoluta insegurança. Veja, Excelência, que o impacto causado à Comunidade do Jacarezinho foi ao mesmo imediato (estabelecimentos e escolas fechados, impossibilidade de locomoção, e etc.), bem como duradouro, ou até mesmo eterno. A Operação e as suas inevitáveis consequências serão lembradas por muitas gerações; (iii) Por fim, também deve ser considerada a reprovabilidade da conduta, ou seja, uma forma de se punir um ESTADO que é reconhecidamente letal. A violação a direitos fundamentais nas suas operações em comunidades é deliberada, frequente e resistente a mudanças". Diante de tal quadro, dentre os pedidos da ação civil pública, pleiteou a EDUCAFRO: "indenização ao pagamento de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões) a título de danos morais coletivos para toda a Comunidade do Jacarezinho" e "adoção de medidas para garantir tratamento psicológico e psiquiátrico gratuito e adequado em instituições na Comunidade do Jacarezinho, focado na reparação de traumas e implicações decorrentes de violência policial". Dessa forma, de acordo com o art. 292, inciso V, do CPC de 2015, o valor da causa consta da petição inicial e representa, na ação indenizatória, o valor pretendido como dano moral.

Esta polícia especial, CORE, afrontou não apenas a decisão do STF, pois agiu sem a necessidade urgente estabelecida como condição essencial para operação policial, e tão só comunicou ao Ministério Público três horas após o início da intervenção no Jacarezinho, atuando, ademais, em total menosprezo às recomendações de uso limitado da força, como determinava a decisão da Corte Interamericana.

Apenas em casos excepcionais e com inúmeros cuidados, para se evitar a repetição dos funestos acontecimentos havidos na Favela Nova Brasília, poderia ter agido a Polícia Civil, que fez exatamente o contrário, sabidamente provocando desastrosos resultados de abuso de poder.

VII - AGENTES POLICIAIS NÃO AGIRAM NO CUMPRIMENTO DE DEVER LEGAL

Com muita ousadia o Réu alega ter a ação se desenrolado em estrito cumprimento de dever legal. Esta excludente é óbvia, pois, se o agente atuou no cumprimento de dever legal, evidente a licitude da conduta. Ocorre, como acentuado no Código Penal Comentado, não ser possível, logicamente, que o ordenamento, por um lado, determine a realização de um dever, e, depois, sancione o cumprimento desse dever.

Todavia, o cumprimento do dever cabe ser estrito, sem se ultrapassar os limites absolutamente necessários para que se confira efetividade ao comando legal, sob pena de incidência do crime de abuso de autoridade, previsto na Lei Federal n. 13.869/19, em concurso com a violência praticada. A ação de cumprimento de um dever legal pode extrapolar os limites da licitude, atingindo-se a liberdade ou integridade

física ou moral daquele que submetido de início a uma conduta lícita se vê, pelo excesso da autoridade, ferido além do devido e necessário para, com proporção, dar cumprimento estrito ao dever⁵⁶.

O monopólio do uso da força pelas autoridades estatais, forçosamente, encontra limites, pois o uso legítimo da violência, mormente pela polícia, deve **ser adequado, proporcional, imprescindível para o cumprimento do dever decorrente do imperativo legal**, como foi acentuado nos Comentários ao Código Penal⁵⁷.

Os excessos no cumprimento do dever legal, que venham a ofender a integridade física ou moral, bem como a liberdade, vêm constituir crime. Destarte, a violência necessária é apenas a exigível nas circunstâncias, como a suficiente para que a autoridade, em especial a policial, alcance a consecução de sua obrigação de manter a ordem ou de dar efetividade a um comando judicial.

Assim, a atuação do agente público, no cumprimento do dever legal, deve manter-se nos limites do explicitado na lei, do necessário, do adequado e do proporcional⁵⁸, sem excessos, dolosos ou culposos.

Não foi o que sucedeu na hedionda ação policial da CORE, em 6 de maio de 2.021, na favela do Jacarezinho, onde em vez de cumprimento de dever legal, houve descumprimento da ordem emanada por nossa Suprema Corte, em "operação de guerra",

⁵⁶ REALE JÚNIOR, Miguel. *Instituições de Direito Penal*, 4^a. ed., Rio de Janeiro, Gen-Forense, 2.012, p. 170.

⁵⁷ REALE JÚNIOR, Miguel. Exclusão de ilicitude. Art. 23. In: *Comentários ao Código Penal*. REALE JÚNIOR, Miguel (coord.), São Paulo, Saraiva, 2017, p. 105.

⁵⁸ A Lei n. 13.869/19 estabelece que constitui abuso de autoridade ordenar ou executar medida privativa de liberdade sem as formalidades legais ou com abuso de poder. Nos artigos 22 e 23 criminaliza a afronta à privacidade da casa.

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

com mais de 200 policiais, carros blindados, helicóptero. Destarte, a conduta desta polícia especial foi absolutamente desproporcional e inadequada para o fim a que se destinava, colocando em evidente risco a segurança dos moradores, com invasão de residências e tiros a esmo, que resultou, como não poderia deixar de ser, no assassinato de 27 moradores, a maioria composta por pessoas sem qualquer anotação criminal. Violência contra a comunidade em desordenado ataque mortífero não vem a constituir dever imposto pela lei.

Em contrapartida, o objetivo pretendido com esta manobra de guerra urbana da polícia civil não alcançou o fim almejado, pois apenas 15% dos mandados de prisão foram cumpridos. Não foi o cumprimento de mandados de prisão que motivou a chacina. Cabendo, ademais, indagar por que razão resolveram cumprir em conjunto dezenas de mandados de prisão, relativos a fatos diversos, pois uma operação desta natureza, evidentemente é complexa, difícil e destinada ao insucesso.

Não estavam, portanto, os agentes policiais do Estado do Rio de Janeiro no estrito exercício do cumprimento de dever legal, o que torna a obrigação de indenizar ainda maior. Mesmo que os atos fossem lícitos, como acima examinado, os danos causados mereceriam recompensa. Porém, manifesta é a ilegalidade, pois é inaceitável justificar-se o assassinato de inocentes em suas casas ou nas ruas, com a escusa envergonhante de se estar a cumprir mandados de prisão.

Assim, diante da injustiça dos atos violentos, a indenização é não apenas justa, mas imperativa para satisfação mínima dos sofrimentos infligidos, revestidos de malvadeza, ilícitos no seu desde seu nascedouro, que

compuseram um quadro de terror, tendo por alvo uma população pobre e honesta.

VIII - REPARAÇÃO ADEQUADA E COMPLETA

No campo da responsabilidade civil, a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos timbra em deverem ser adotadas medidas para garantir uma compensação adequada e completa, tanto pelos danos morais como pelos materiais. É o que se requer, com razoabilidade, em face dos prejuízos contínuos e difíceis de serem superados, frutos da irresponsável violência praticada contra toda a comunidade de Jacarezinho.

IX - RESPOSTA AOS QUESITOS

1 - É possível afirmar que a Comunidade de Jacarezinho é vítima e, como tal, titular de direito à reparação por danos causados pela "Operação *Exceptis*"?

RESPOSTA: Sim. Jacarezinho, tal qual outras comunidades do Rio de Janeiro, abriga uma grande população formada por adultos, jovens e crianças que desenvolvem atividades educacionais, laborativas e recreativas cotidianamente dentro e fora da comunidade. Sua história, como relatado, demonstra a existência ao longo do tempo de uma população

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

trabalhadora, pobre e injustiçada pelo Poder Público, que criminaliza a gente honesta desse bairro formado em grande parte por pessoas de cor negra.

A Operação *Exceptis* era ilegítima no seu nascedouro e transformou-se em dolosa e gravíssima lesão à vida, ao direito a uma vida segura por parte dos membros da comunidade de Jacarezinho, instalando-se, maldosamente, uma situação de terror com desastrosas consequências de ordem psicológica e econômica a todos os habitantes do bairro, desde as crianças aos idosos.

Assim, se cabe o dever de indenizar do Estado em face de ação legítima, mas causadora de dano, com muito mais razão deriva a obrigação de reparação do dano quando a ação estatal é ilegítima, tal como sucede no caso em análise, no qual houve intencional provocação, por meio de agentes do Estado, de "relevante perda de situação juridicamente protegida", pertencente à toda a comunidade de Jacarezinho.

Houve ação ilícita de policiais civis causadora de prejuízos gravíssimos, estando presentes a conduta, que por nexos de causalidade, liga-se ao surgimento de danos contínuos que se perpetuam ao longo do tempo, merecedores de reparação: suprimiu-se a vida; a imprescindível sensação de segurança foi substituída pelo medo e pela ansiedade; o gosto de viver veio a ser substituído pelo amargor; a segurança do lar, substituída pela invasão da casa e a violação da integridade de seus moradores; a

liberdade de ir e vir substituída pela reclusão forçada e o desassossego tenso ao andar pelas ruas. Houve, dessa maneira, a causação por agentes do Estado de valioso dano moral aos moradores da comunidade de Jacarezinho a exigir reparação, com vistas a minimizar os prejuízos decorrentes oriundos do mais profundo desprezo aos direitos básicos da pessoa humana. A desconsideração do outro consistiu na motivação provocadora das violações a serem reparadas. Inegável, assim, a titularidade do direito de reparação de tais danos por toda comunidade de Jacarezinho.

2 - O direito à segurança pública se configura enquanto direito individual, coletivo ou difuso? A Comunidade do Jacarezinho teve direitos violados na perspectiva de política de segurança pública?

RESPOSTA: A Segurança Pública é um direito essencial da vida em sociedade, para se poder usufruir de uma existência normal como um bem coletivo. Na verdade, tal direito trata-se de um pressuposto essencial para tornar possível a efetividade, em benefício de todos os membros da comunidade, dos demais direitos outorgados pela Constituição. Evidente, assim, seu caráter coletivo.

No caso em epígrafe, a coletividade do bairro do Jacarezinho, foi atingida neste direito básico, por obra da polícia que deveria garantir a harmonia social e a fruição da justiça, viabilizando o bem-estar e a igualdade.

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

De se ressaltar, assim, que a segurança pública, como bem coletivo essencial para vivência dos demais direitos, foi sonegada à favela do Jacarezinho, com o império da violência do Estado, devendo esta comunidade, vítima dos abusos, ser indenizada pelos males sofridos e que ainda sofre.

3 - Há responsabilidade objetiva por danos difusos e coletivos causados por impactos da execução de políticas de segurança pública e de operações policiais?

RESPOSTA: Sim. Consoante dispõe o §6º., do art. 37 da Constituição Federal, a responsabilidade do Estado é objetiva, sendo "também objetiva no que tange àqueles que exercem funções estatais". Assim, havendo dano que se liga por nexos de causalidade à conduta tem-se o suficiente para se estabelecer a responsabilidade, independentemente da ocorrência de dolo ou culpa. Há, portanto, responsabilidade objetiva do Estado por danos coletivos causados por impactos da execução por políticas de segurança pública e de operações policiais.

No caso em epígrafe, os danos morais decorrentes da ação criminosa violadora dos mais ínfimos direitos da pessoa humana, afrontados em conduta revestida de perversidade - razão pela qual deixa um rastro de destruição em diversos planos - justificam que a reparação, como fixado na inicial, seja no valor de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais), para se resgatar para essa sofrida coletividade a possibilidade de ter satisfação de viver, dotando-

MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

se o bairro de meios capazes de melhorar a qualidade de vida.

De se ressaltar que a responsabilidade do Estado em face desta ação torna-se ainda maior pois realizada em desrespeito às recomendações da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em julgamento dos fatos praticados pela mesma Polícia Civil do Rio de Janeiro na Favela Nova Brasília. Esta polícia especial, CORE, afrontou não apenas a decisão do STF, pois agiu sem a necessidade urgente estabelecida como condição essencial para operação policial, e tão só comunicou ao Ministério Público três horas após o início da intervenção no Jacarezinho, atuando, ademais, em total menosprezo às recomendações de uso limitado da força, como determinava a decisão da Corte Interamericana.

4 - A Polícia Civil do Rio de Janeiro agiu no estrito cumprimento do dever legal?

RESPOSTA: Não. Em vez de cumprimento de dever legal, houve descumprimento da ordem emanada por nossa Suprema Corte, em "operação de guerra", com mais de 200 policiais, carros blindados, helicóptero. Destarte, a conduta desta polícia especial foi absolutamente desproporcional e inadequada para o fim a que se destinava, colocando em evidente risco a segurança dos moradores, com invasão de residências e tiros a esmo, que resultou, como não poderia deixar de ser, no assassinato de 27 moradores, a maioria composta por pessoas sem qualquer anotação criminal.

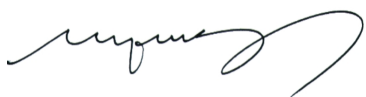
MIGUEL REALE JUNIOR

TITULAR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Não estavam, portanto, os agentes policiais do Estado do Rio de Janeiro no estrito exercício do cumprimento de dever legal, o que torna a obrigação de indenizar ainda maior. Mesmo que os atos fossem lícitos, como acima examinado, os danos causados mereceriam recompensa. Porém, manifesta é a ilegalidade, pois é inadmissível querer justificar o assassinato de inocentes em suas casas ou nas ruas, com a escusa envergonhante de se estar a cumprir mandados de prisão.

É esse o parecer.

São Paulo, 20 de dezembro de 2.022.



MIGUEL REALE JÚNIOR



DAIANA SANTOS RYU