



EXMO. SR. MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

“Governador, muda essa política de atirar. O que aconteceu com a minha filha pode acontecer com qualquer um.”¹

(Adegilson Félix, pai de Ágatha Felix, morta aos 8 anos)

“Até quando isso vai continuar? Me ajuda, pelo amor de Deus! A gente é pobre, mora num barraco. A polícia já chega atirando. Não pode! A polícia já chega atirando!”²

(Katia Silene, mãe de Jenifer Silene Gomes, morta aos 11 anos)

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB, partido político com representação no Congresso Nacional e devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 01.421.697/0001-37, com sede na SCLN 304, Bloco A, Sobreloja 01, Entrada 63, Brasília – DF, CEP 70736-510, psb@psbnacional.org.br (**docs. 01 a 04**), vem, por seus advogados abaixo assinados (procuração em anexo), com fundamento no disposto no art. 102, § 1º, da Constituição Federal e nos preceitos da Lei nº 9.882/1999, propor

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

com pedido de medida liminar

a fim de que sejam reconhecidas e sanadas as graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição praticadas pelo Estado do Rio de Janeiro na elaboração e implementação de sua política de segurança pública, notadamente no que tange à *excessiva e crescente letalidade da atuação policial*, voltada sobretudo contra a população pobre e negra de comunidades. Diante desse reconhecimento, postula-se a adoção das diversas providências listadas ao final desta petição.

¹ “Muda essa política de atirar’, pedem pais da menina Ágatha a Witzel”. *Folha de São Paulo*. 24/09/2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/09/muda-essa-politica-de-atirar-pedem-pais-da-menina-agatha-a-witzel.shtml>>.

² Ari Peixoto. “Criança morre baleada na Zona Norte e moradores acusam policiais de serem os autores de disparo”. *GI*. 14/02/2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/02/14/crianca-morre-baleada-na-zona-norte-e-moradores-bloqueiam-o-transito-em-protesto.ghtml>>.



– I –

DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA

1. A presente Arguição deve ser distribuída por dependência ao Min. Edson Fachin, relator da ADPF nº 594, que também trata de violações a preceitos fundamentais na política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

2. Com efeito, a ADPF nº 594, além de versar sobre o mesmo tema de fundo desta Arguição, contém pedidos parcialmente coincidentes com os que serão formulados aqui, tais como a elaboração de plano para redução da letalidade das polícias fluminenses, e a proibição de manifestações públicas do Governador do Estado do Rio de Janeiro que estimulem a violência policial. Dessa forma, a distribuição por dependência se faz necessária, em virtude de coincidência parcial de objeto entre as ações, nos termos do art. 286, inciso I, do CPC/15, e do art. 77-B do Regimento Interno do STF.

– II –

INTRODUÇÃO

3. No último dia 20 de setembro, Ágatha Vitória Sales Félix, de apenas 8 anos, foi baleada nas costas enquanto voltava de um passeio com sua mãe.³ De acordo com testemunhas, o tiro que vitimou Ágatha partiu de policiais militares que, mirando moto que passava pela comunidade da Fazendinha, no Complexo do Alemão, atingiram a kombi onde a menina se encontrava. Na mesma noite, policiais militares teriam invadido o hospital em que Ágatha fora internada e tentado levar o projétil que a matara.⁴

³ Júlia Barbon e Nicolau Pamplona. “Veja o que se sabe até agora sobre o assassinato da menina Ágatha Félix”. *Folha de São Paulo*. 23.09.2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/09/veja-o-que-se-sabe-ate-agora-sobe-o-assassinato-da-menina-agatha-felix.shtml>>.

⁴ Fernando Molicca. “PMs invadiram hospital e tentaram pegar a bala que matou Ágatha”. *Veja*. 03/10/2019. Disponível eletronicamente em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/pms-invadiram-hospital-e-tentaram-levar-a-bala-que-matou-agatha/>>.



4. Em fevereiro, Jenifer Silene Gomes, de 11 anos, foi baleada na porta do bar de sua mãe em Triagem, na Zona Norte do Rio. Familiares afirmam que o disparo que ceifou a vida da menina partiu de policiais. No mês de março, Kauan Peixoto, de 12 anos, morreu depois de receber tiros no abdômen, na perna e no pescoço, durante uma operação policial em Mesquita. Em maio, faleceu Kauã Rozário, de 11 anos, atingido por bala perdida durante tiroteio provocado por perseguição policial, em Bangu. Em setembro, Kauê Ribeiro dos Santos, de 12 anos, foi alvejado na cabeça durante operação voltada a verificar roubo de carga, no Complexo do Chapadão.⁵ Em outubro, Kelvin Gomes, de 17 anos, morreu após ser atingido por bala perdida, em operação policial que ocorreu na comunidade Para-Pedro, no bairro de Irajá.⁶

5. Essas tragédias não são casos isolados. Integram quadro de sério agravamento da letalidade policial em todo o Estado do Rio de Janeiro, e são resultado de política de segurança pública que estimula o confronto armado e expõe moradores de áreas conflagradas a profundas violações de seus direitos fundamentais. Cuida-se, sem exageros, de exemplo perfeito daquilo que Achille Mbembe chamou de “*necropolítica*”, que se expressa “*no poder [...] de ditar quem pode viver e quem deve morrer*”, “[n]a capacidade de definir quem importa e quem não importa, quem é ‘descartável’ e quem não é”.⁷

6. Apenas nos primeiros nove meses deste ano, as mortes registradas de civis em operações e patrulhamentos policiais atingiram a assombrosa marca de 1.402 pessoas. Isso significa uma média de cinco mortes por dia – nefasto recorde para as forças de segurança no estado.⁸ Representa, também, um aumento de 18,5% em relação à quantidade de mortes

⁵ Tatiana Nascimento. “Menino de 12 anos morto durante operação da PM no Chapadão é enterrado”. *GI*. 09/09/2019. Disponível eletronicamente em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/09/menino-de-12-anos-morto-durante-operacao-da-pm-no-chapadao-e-enterrado.ghtml>>.

⁶ Cf. Letícia Gasparini. “Jovem morre após ser vítima de bala perdida em operação policial na comunidade Para-Pedro, em Irajá”. *Extra*. 11/10/2019. Disponível eletronicamente em: <<https://extra.globo.com/casos-de-policia/jovem-morre-apos-ser-vitima-de-bala-perdida-em-operacao-policial-na-comunidade-para-pedro-em-iraja-24010563.html>>.

⁷ Achille Mbembe. *Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte*. São Paulo: n-1 edições, 2018, p. 05 e 41.

⁸ Cf. “No Rio, número de mortes por policiais em 2019 é recorde”. *Jornal Nacional*. 20/09/2019. Disponível eletronicamente em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/09/20/no-rio-numero-de-mortes-por-policiais-em-2019-e-recorde.ghtml>>.



causadas por agentes de segurança no mesmo período do ano passado.⁹ A grande maioria desses óbitos é de pessoas pobres e afrodescendentes, o que caracteriza quadro de verdadeiro *genocídio da população negra* no Estado do Rio de Janeiro, como melhor se verá adiante.

7. Para ilustrar a gravidade do cenário fluminense de letalidade policial, observe-se que *toda* a polícia dos Estados Unidos – que atua sobre universo de 327,2 milhões de habitantes e é conhecida internacionalmente por sua violência – vitimou, até o momento, 717 pessoas em 2019.¹⁰ As forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, cuja atuação incide sobre população cerca de vinte vezes menor, já causaram quase o dobro de vítimas no mesmo período!

8. A brutalidade da política de segurança pública fluminense também vem conferindo ao estado desonroso destaque entre os demais entes da federação. O Rio de Janeiro é a entidade federativa na qual as forças de segurança mais matam no Brasil. Em 2018, o estado atingiu a terrível marca de 1.534 mortes causadas por policiais, ficando muito à frente do segundo e terceiro lugares, São Paulo e Bahia, respectivamente com 851 e 794 casos.¹¹ E o volume recorde de mortes em 2019 indica a elevadíssima probabilidade de que esse índice venha a ser superado.

9. O Rio também vem apresentando a maior proporção de óbitos decorrentes de intervenções policiais dentre o número total de mortes violentas ocorridas em seu território.¹² Trata-se de indicador largamente utilizado por países democráticos para medir a proporcionalidade do uso da força pelas instituições de segurança.¹³ Quando a letalidade

⁹ Cf. Fabio Grillet. “Letalidade da polícia do RJ sobe 18,5% na comparação com 2018”. *Terra*. 22/10/2019. Disponível eletronicamente em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/cidades/letalidade-da-policia-do-rj-sobe-185-na-comparacao-com-2018,62051f4e8ce2d7b5647d586a2fc544c71rx7wvfz.html>>.

¹⁰ “Police Shootings Database 2019”. *The Washington Post*. Disponível eletronicamente em: <<https://www.washingtonpost.com/graphics/2019/national/police-shootings-2019/>>.

¹¹ Cf. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Ano 13. 2019, p. 11.

¹² Cf. CENPE-MPRJ. “Letalidade Policial no Rio de Janeiro em 10 pontos”, setembro de 2019, p. 05. Disponível eletronicamente em: <<http://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/centro-de-pesquisas/letalidade-policial>>

¹³ Cf. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. *Op. cit.*, p. 55.



policial atinge 10% do número total de mortes violentas, consideram-se extremamente sérios os indícios de execuções e de uso abusivo da força. E a proporção alcançada pelo Rio de Janeiro em 2018 foi de nada menos do que 23%. Como registrou Silvia Ramos, Coordenadora da Rede de Observatórios de Segurança Pública do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, “as forças policiais foram responsáveis por 40% de todas as mortes violentas registradas em 2019 na cidade do Rio e por 44% na região de Niterói. Estamos caminhando a passos rápidos para um cenário em que mais da metade das mortes serão de autoria de policiais”.¹⁴

10. A gravidade da situação já foi reconhecida inclusive na esfera internacional. A Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou o país no caso *Favela Nova Brasília v. Brasil*, julgado em 16 de fevereiro de 2017, em razão de falhas do Estado em apurar e punir os responsáveis por execuções extrajudiciais perpetradas pela Polícia Civil fluminense. Como consignou a Corte Interamericana em sua histórica decisão (**doc. 05**):

“102. De acordo com informações de órgãos estatais, a violência policial representa um problema de direitos humanos no Brasil, em especial no Rio de Janeiro. Não há dados disponíveis sobre mortes ocorridas durante operações policiais nos anos 1994 e 1995. A partir de 1998, a Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro começou a compilar essas estatísticas. Em 1998, 397 pessoas morreram por ação da polícia nesse Estado; em 2007, a cifra chegou a 1.330. Em 2014, houve 584 vítimas letais de intervenções policiais e, em 2015, esse número aumentou para 645.

103. Entre as vítimas fatais de violência policial, estima-se uma predominância de jovens, negros, pobres e desarmados. Segundo dados oficiais, ‘os homicídios são hoje a principal causa de morte de jovens de 15 a 29 anos no Brasil, e atingem especialmente jovens negros do sexo masculino, moradores das periferias e áreas metropolitanas dos centros urbanos. Dados do SIM/Datasus do Ministério da Saúde mostram que mais da metade dos 56.337 mortos por homicídios, em 2012, no Brasil, eram jovens (30.072, equivalente a 53,37%), dos quais 77,0% negros (pretos e mulatos) e 93,30% do

¹⁴ Silvia Ramos. “Máquina de matar. Segurança no Rio de Janeiro: um modelo para não copiar”. *Folha de São Paulo*, 07/11/2019. Disponível eletronicamente em <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/11/maquina-de-matar.shtml>>.



sexo masculino'. Na cidade do Rio de Janeiro, aproximadamente 65% das pessoas que morreram em 2015 são negras (negros e mulatos). No Estado do Rio de Janeiro, estudos mostram que a oportunidade de um jovem negro de morrer por ação da polícia é quase 2,5 vezes maior do que a de um jovem branco.”¹⁵

11. A política de enfrentamento adotada pelo Estado do Rio de Janeiro também é responsável pela alta vitimização de policiais, dentro e fora de serviço. Em 2018, 89 policiais foram assassinados no Rio, número correspondente a 26% do total de mortes desses agentes de segurança no país.¹⁶ As taxas de exposição desses profissionais a situações de violência também são altíssimas: estudos apontam que um terço dos policiais já testemunhou algum colega ser baleado, que um quinto viu companheiros perderem a vida e que cerca de 7% já foram baleados ou feridos ao menos uma vez.¹⁷ Apesar da grande vulnerabilidade psíquica gerada por rotina extremamente estressante, o policial fluminense possui pouca ou nenhuma assistência psicológica, o que aumenta as chances de seu envolvimento em acidentes ou em episódios de uso desproporcional da força.

12. A participação constante em conflitos armados e o acompanhamento psicológico insuficiente contribuem para as elevadas taxas de transtornos mentais e de suicídios entre os agentes de segurança do Estado do Rio de Janeiro.¹⁸ Nas palavras do pesquisador Daniel Cerqueira, “*a licença para matar, ainda que desperte os brios dos policiais, que são colocados como heróis e salvadores da pátria, termina contribuindo para a vitimização e morbidade física e mental deles mesmos, que veem reiteradamente seus direitos profissionais e humanos desrespeitados*”.¹⁹ E as estatísticas são, de fato, alarmantes. Entre janeiro de 2014 e junho de

¹⁵ Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Caso Favela Nova Brasília v. Brasil*. Sentença de 16 de fevereiro de 2017, p. 28-29.

¹⁶ Cf. CENPE-MPRJ. “Letalidade Policial no Rio de Janeiro em 10 pontos”. *Op. cit.*, p. 02.

¹⁷ Cf. Beatriz Magaloni e Ignácio Cano. *Determinantes do uso da força policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2016.

¹⁸ Cf. Dayse Miranda (org.). *Por que policiais se matam?* Rio de Janeiro: Mórula, 2016.

¹⁹ Daniel Cerqueira. “Policiais brasileiros morrem 3 vezes mais por suicídio e 19 mais por assassinatos do que os policiais dos EUA; e matam 7 vezes mais”. *Folha de São Paulo*. 18/09/2018. Disponível eletronicamente em: <<https://facesdaviolencia.blogfolha.uol.com.br/2018/09/18/policiais-brasileiros-morrem-3-vezes-mais-por-suicidio-e-19-mais-por-assassinatos-do-que-os-policiais-dos-eua-e-matam-7-vezes-mais/?loggedpaywall>>.



2018, três policiais militares foram diagnosticados, por dia, com problemas psicológicos. De janeiro a agosto de 2018, o número de policiais militares afastados do serviço em decorrência de transtornos mentais triplicou se comparado com a quantidade relativa a todo o ano de 2014.²⁰ Em outras palavras, os policiais são também grandes vítimas da nefasta política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

13. Além da vida da população e dos policiais, outros direitos fundamentais de máxima importância são atingidos pela referida política de segurança pública. A parcela mais pobre da população fluminense, que vive em favelas, encontra-se submetida a clima permanente de terror. Incurções policiais nessas regiões são rotineiramente acompanhadas de tiroteios que ameaçam a integridade física e psicológica dos moradores de comunidade, bem como do seu patrimônio. Os abusos cometidos pelas forças de segurança em tais ocasiões são conhecidos e frequentes, e incluem desde xingamentos, destruição de bens, invasões de domicílio e subtrações de pertences, até agressões, abuso sexual, uso inadvertido e desproporcional de armas de fogo, detenções arbitrárias, além das execuções extrajudiciais.

14. O descaso com a população e a falta de planejamento adequado das operações potencializam ainda mais os seus danos. É comum que incurções sejam concebidas e executadas sem a presença de ambulâncias e de equipes de saúde, ou sem a comunicação com as unidades de atendimento próximas, o que revela repugnante indiferença diante de potenciais feridos nessas mesmas incurções. E o que é ainda mais dramático: há relatos de que as forças de segurança atuam para *impedir* o atendimento por ambulâncias, como no caso do menino Marcos Vinícius, de 14 anos, que morreu em 2018, após ser baleado enquanto vestia uniforme escolar.²¹

15. O transporte de feridos – quando feito – é realizado pelos próprios policiais, nos veículos de que dispõem. Recorde-se, a propósito, o episódio em que Claudia Silva Ferreira,

²⁰ Cf. Matheus Moreira e Thiago Picolo. “PMs sofrem com suicídios e transtornos mentais sem apoio da corporação”. *Exame*. 24/02/2019. Disponível eletronicamente em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/pms-sofrem-com-suicidios-e-transtornos-mentais-sem-apoio-da-corporacao/>>.

²¹ “A polícia mandou a ambulância que ia levar meu filho voltar”, acusa mãe de menor morto na Maré”. *GI*. 21/06/2018. Disponível eletronicamente em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/a-policia-mandou-a-ambulancia-que-ia-levar-meu-filho-voltar-acusa-mae-de-menor-morto-na-mare.ghtml>>.



baleada no Morro da Congonha, em Madureira, foi colocada por policiais no porta-malas de sua viatura, para ser levada ao hospital. Lá chegou sem vida, após a mala do carro abrir, e ela ser arrastada pelo caminho, presa ao veículo por um pedaço de roupa.²² Pior: em diversos episódios, o “socorro” efetivado pela polícia não passa de desculpa para alterar a cena de homicídios perpetrados por agentes de segurança.²³

16. Não se podem subestimar, ainda, os prejuízos que tais operações policiais causam a estudantes e trabalhadores, que enfrentam as consequências nefastas das frequentes suspensões de atividades escolares e da inviabilização da ida ou do retorno do local de trabalho. Tornou-se também rotineiro que operações sejam desencadeadas em áreas próximas a escolas, no período de entrada ou de saída de alunos, sujeitando-os e os seus familiares a maior risco de serem alvejados.²⁴

17. Esse cenário desolador se tornou ainda mais dramático na gestão do atual governador Wilson Witzel. A letalidade das forças de segurança, que vinha crescendo no Rio de Janeiro desde 2016, atingiu novos e impensáveis patamares no novo governo.²⁵ É que o chefe do Poder Executivo fluminense vem defendendo publicamente, de forma reiterada, a violência policial como estratégia de combate à criminalidade. Em estarrecedora declaração à imprensa, pouco após sua eleição, S. Exa. afirmou, por exemplo, que “[o] *correto é matar o bandido que está de fuzil. A polícia vai fazer o correto: vai mirar na cabecinha e... fogo! Para não ter*

²² Carolina Heringer, Lígia Modena e Roberta Hoertel. “Viatura da PM arrasta mulher por rua da Zona Norte do Rio.” *Extra*. 17/03/2014. Disponível eletronicamente em: <<https://extra.globo.com/casos-de-policia/viatura-da-pm-arrasta-mulher-por-rua-da-zona-norte-do-rio-veja-video-11896179.html>>.

²³ Cf. Michel Misse (Coord.). “Autos de resistência”: uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro (2001-2011)”. Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2011, p. 56.

²⁴ Cf. Erick Rianelli. “Tiroteio no Complexo do Alemão no horário de saída de escolas deixa crianças apavoradas”. *Portal G1*. Disponível eletronicamente em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/25/tiroteio-no-complexo-do-alemao-no-horario-de-saida-de-escolas-deixa-criancas-apavoradas-video.ghml>>.

²⁵ Conforme revela estudo elaborado pelo Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a partir de informações fornecidas pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro – ISP-RJ, a média mensal do número de mortes por intervenção de agentes do Estado em 2015 foi 54, aumentou para 128 em 2017 e vem alcançando a média de 156 vítimas ao mês em 2019. Cf. CENPE-MPRJ. “Letalidade Policial no Rio de Janeiro em 10 pontos”. *Op. cit.*, p. 2.



erro”.²⁶ Promessas tenebrosas dessa natureza – verdadeiras licenças para matar – vêm sendo cumpridas, como demonstra o vertiginoso aumento dos índices de letalidade policial desde o início do seu governo.

18. Dados divulgados pelo Observatório da Segurança RJ, da Universidade Cândido Mendes, revelam que, no primeiro semestre deste ano, houve aprofundamento da escalada bélica contra favelas, com a intensificação de operações e incursões policiais como estratégia de segurança pública.²⁷ Outro levantamento, feito a partir de dados do Instituto de Segurança Pública, mostra que, no mesmo período, as ações policiais com três ou mais mortos bateram recorde no estado, atingindo o maior número da série histórica, medida desde 2006.²⁸ Nunca foi tão clara – e tão declarada – a determinação da gestão estadual em ver corpos estendidos no chão das favelas fluminenses.

19. Para além da ausência de planejamento mínimo voltado à redução dos danos potenciais à população, constatam-se agora a introdução e o estímulo de práticas que agravam ainda mais a letalidade, violência e os prejuízos decorrentes da atuação policial.

20. Entre essas práticas, figura a ampliação do uso de helicópteros como plataformas de tiro e instrumentos de terror. As aeronaves vieram se somar aos veículos blindados – os chamados *caveirões* – como exemplos de violência policial militarizada, fruto da lógica de guerra que informa a relação entre as forças de segurança e as comunidades. Embora saiba-se que, pelo menos desde a edição do Decreto Estadual nº 27.795/2001 (**doc. 06**), o Poder Executivo fluminense autoriza o emprego dessas aeronaves em confrontos armados diretos, tal prática inaceitável se tornou quase rotineira na gestão de Wilson Witzel.²⁹

²⁶ “Wilson Witzel: ‘A polícia vai mirar na cabecinha e... fogo’”. *Veja*. 01/11/2018. Disponível eletronicamente em: <<https://veja.abril.com.br/politica/wilson-witzel-a-policia-vai-mirar-na-cabecinha-e-fogo/>>.

²⁷ Silvia Ramos (coord.). *Operações policiais no Rio: mais frequentes, mais letais, mais assustadoras (infográfico)*. Rio de Janeiro: Observatório da Segurança RJ/CESeC, julho de 2019.

²⁸ Matheus Rodrigues e Felipe Grandin. “Ações policiais com 3 mortos ou mais no RJ batem recorde em 2019”. *GI*. 16/10/2019. Disponível eletronicamente em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/10/16/acoes-policiais-com-3-mortos-ou-mais-no-rj-batem-recorde-em-2019.ghtml>>

²⁹ Fogo Cruzado. “Operações policiais com helicópteros usados como plataforma de tiros aumentaram em 2019”. 06/07/2019. Disponível em: <<https://fogocruzado.org.br/operacoes-com-helicopteros/>>.



21. Com efeito, os helicópteros se converteram em ferramentas de abate, em total desrespeito à vida e à integridade dos moradores que, quando vitimados, são tratados como simples “danos colaterais”. Os tiros disparados de cima, em rajadas aleatórias, furam telhas e toldos com facilidade, matam e ferem, fecham o comércio, suspendem aulas e outros serviços. Os voos rasantes dos helicópteros causam propositalmente pânico entre os moradores. Não é, portanto, de se surpreender que as aeronaves estejam sendo chamadas pela população de “caveirões aéreos” ou “caveirões voadores”.

22. A ação irresponsável das aeronaves se converteu em propaganda macabra do governo. Em maio de 2019, o governador Witzel divulgou em suas redes sociais vídeo no qual sobrevoava comunidades de Angra dos Reis a bordo de um helicóptero blindado com o objetivo de “pôr fim à bandidagem”.³⁰ Em outro vídeo, também divulgado por Witzel, um atirador disparou uma rajada de dez tiros para baixo, na direção de uma tenda usada por religiosos da Assembleia de Deus para oração.³¹

23. Problema adicional é o emprego indevido de *snipers* pelo governo do estado. São crescentes, por exemplo, as denúncias de disparos em direção à comunidade de Manguinhos, efetuados a partir de torre situada na Cidade da Polícia, unidade administrativa da Polícia Civil.³² Em perícia realizada na instituição, a Divisão de Homicídios e o Ministério Público identificaram a criação de espécies de seteiras, viradas em direção à comunidade e capazes de sustentar os canos de armas. Mais uma evidência da determinação da atual política de segurança pública de “*mirar na cabecinha*” e pôr fim a vidas humanas.

³⁰ Giselle Ouchana. “Caveirão do ar’ soma mais de 50 missões na gestão Witzel”. *Época*. 15/06/2019. Disponível eletronicamente em: <<https://epoca.globo.com/caveirao-do-ar-soma-mais-de-50-missoes-na-gestao-witzel-23740506>>

³¹ “Helicóptero com governador do Rio e snipers metralhou ponto de oração de evangélicos em Angra”. *Fórum*. 08/05/2019. Disponível eletronicamente em: <<https://revistaforum.com.br/politica/helicoptero-com-governador-do-rio-e-snipers-metralhou-ponto-de-oracao-de-evangelicos-em-angra/>>.

³² Felipe Betim. “Uma favela do Rio apavorada após a morte de seis pessoas por tiros certos que vêm do céu”. *El País*. 13/02/2019. Disponível eletronicamente em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/12/politica/1549998144_030599.html>.



24. Outra lamentável – e recente – “inovação” do governo estadual diz respeito à extinção de importante incentivo estatal para que os seus agentes de segurança reduzissem o número de mortos em confronto com a polícia ou em operações policiais. Desde 2011, o sistema de metas para os indicadores de criminalidade no Estado do Rio, criado pelo Decreto Estadual nº 41.931/2009 (**doc. 07**), premiava com gratificações os integrantes de batalhões e delegacias que atingissem a meta de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial. Com o Decreto Estadual nº 46.775/2019 (**doc. 08**), editado pelo governador dias depois da morte da menina Ágatha, a melhoria desses indicadores deixou de integrar os objetivos da polícia militar. O recado não podia ser mais cruel e irracional: os policiais deveriam se importar ainda menos com a vida dos moradores de favelas!

25. Conforme destacou em entrevista Robson Rodrigues, especialista em segurança pública e ex-chefe do Estado Maior da Polícia Militar, após a alteração, *“matar mais ou menos deixa de ser um fator a ser considerado pelo agente na conta da possível gratificação”*. Trata-se de grave retrocesso, pois, como bem observou a cientista social Silvia Ramos, a exclusão das mortes decorrentes de ação policial dos indicadores que devem ser melhorados pela polícia significa que *“o governo está reduzindo ainda mais o controle da letalidade policial e estimulando o excesso de uso da força”*.³³

26. O governo do Estado do Rio de Janeiro também tem atuado para dificultar o já problemático controle das operações policiais e a apuração de crimes e excessos praticados pelas forças de segurança. As incursões policiais promovidas pelo estado carecem frequentemente de registros adequados que permitam a identificação dos agentes que dela participaram e de sua cadeia de comando. Ingressos forçados em domicílios durante operações policiais, apesar de rotineiros, tampouco são objeto de relatório que permita a fiscalização do procedimento adotado e a reparação de eventuais danos causados. Há também constantes e deliberadas falhas nos laudos de local de crime e nas necropsias, sem falar nas graves omissões

³³ Cf. Carolina Heringer, Saulo Pereira Guimarães, Rafael Soares e Lucas Altino. “Witzel muda sistema de metas que estimulava redução de mortes em confronto com a polícia”. *O Globo*. 24/09/2017. Disponível eletronicamente em: <<https://oglobo.globo.com/rio/witzel-muda-sistema-de-metas-que-estimulava-reducao-de-mortes-em-confronto-com-policia-23969632>>.



nos registros, inclusive fotográficos, desses exames irrepetíveis, o que favorece a impunidade na violação de direitos humanos.

27. Ademais, o necessário monitoramento sobre a munição utilizada pelos agentes da Polícia Civil e da Polícia Militar é extremamente rudimentar, inviabilizando a aferição de excessos de disparos.³⁴ Raramente os delitos praticados em operações são investigados por confronto de balística, pois há omissão na arrecadação de projéteis alojados em cadáveres ou na cena do crime.³⁵ E quando essa apuração ocorre, as armas porventura utilizadas na operação são apreendidas apenas formalmente, ficando – pasme-se! – sob a guarda dos próprios investigados.

28. Para agravar ainda mais esse quadro aterrador, a gestão Witzel resolveu tornar mais opacas as operações policiais nas quais há o uso de helicópteros, instituindo sigilo sobre o protocolo que disciplina a atuação dessas aeronaves.³⁶ Também optou por ignorar a legislação estadual que determina a instalação de GPS e câmeras de áudio e vídeo nas viaturas policiais. Segundo reportagem do jornal *Folha de São Paulo*, nenhum dos 2.500 veículos recém-adquiridos com os recursos provenientes da intervenção federal decretada no estado em 2018 conta com esses equipamentos, que são essenciais não só para resguardar a população de maus policiais como para respaldar a conduta dos policiais honestos, que terão como comprovar a regularidade de suas ações.³⁷

³⁴ Renata Mariz. “Apenas cinco estados têm controle eletrônico de munição nas polícias”. *O Globo*. 08/07/2019. Disponível eletronicamente em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/apenas-cinco-estados-tem-controle-eletronico-de-municao-nas-policias-23790764>>.

³⁵ Michel Misse (Coord.). “Autos de resistência”: uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do rio de janeiro (2001-2011)”. *Op. cit.*, p. 54.

³⁶ “Chefe da Polícia Civil dá detalhes do protocolo sigiloso para uso de helicópteros em operações”. *O Globo*. 21/08/2019. Disponível eletronicamente em: <<https://oglobo.globo.com/rio/chefe-da-policia-civil-da-detalhes-do-protocolo-sigiloso-para-uso-de-helicopteros-em-operacoes-23891990>>.

³⁷ Ana Luíza Albuquerque e Júlia Barbon. “Nenhuma viatura comprada para PM do Rio tem câmeras obrigatórias por lei”. *Folha de São Paulo*. 29/10/2019. Disponível eletronicamente em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/10/nenhuma-viatura-comprada-para-pm-do-rio-tem-cameras-obrigatorias-por-lei.shtml>>.



29. Outro problema gravíssimo é a impunidade. É raríssimo que investigações sobre mortes com envolvimento da polícia fluminense gerem qualquer resultado. De acordo com dados do MPRJ, das cerca de 1.550 investigações sobre mortes causadas por policiais em curso desde 2015, apenas 37 (ou 2,5%) resultaram em denúncia do *Parquet* pela prática do crime de homicídio.³⁸ Apesar de serem as forças de segurança que mais matam no país, as polícias fluminenses não se deparam com o rigor necessário em termos de fiscalização e punição, o que contribui ainda mais para o agravamento da situação da segurança pública no estado. Ademais, na maior parte dos casos de violência policial, as vítimas e seus familiares não têm a possibilidade de participar da fase de investigação, sugerindo a adoção de providências, aportando provas e requerendo providências que poderiam colaborar com a elucidação desses graves atos. A impunidade alimenta o círculo vicioso da violação de direitos humanos da população fluminense mais esquecida pelo Poder Público.

30. Não bastasse, tornou-se frequente, na justiça do Rio de Janeiro, a expedição de mandados judiciais de busca e apreensão absolutamente genéricos e indeterminados, abarcando ruas, comunidades inteiras e por vezes até complexos de favelas.³⁹ Como se os pobres e negros moradores de favelas não pudessem desfrutar do sagrado direito à inviolabilidade dos seus domicílios, efetivo apenas para as elites.

31. Nem se diga que o aumento da letalidade policial teria a “vantagem” de reduzir a criminalidade ou melhorar os índices de segurança pública no estado. Além de francamente incompatível com a dignidade humana – que não se coaduna com o tratamento da perda de vidas humanas como meros danos colaterais suportáveis –, tal retórica, adotada pelo atual

³⁸ Cf. Ana Luiza Albuquerque. “Investigações de mortes pelo Estado ficam sem desfecho no Rio”. *Folha de São Paulo*. 14/10/2019. Disponível eletronicamente em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/10/investigacoes-de-mortes-pelo-estado-ficam-sem-desfecho-no-rio.shtml>>.

³⁹ Cf. “Relembre casos recentes de mandados coletivos de busca e apreensão no Estado do Rio”. *O Globo*. 19/02/2018. Disponível eletronicamente em: <<https://oglobo.globo.com/rio/relembre-casos-recentes-de-mandados-coletivos-de-busca-apreensao-no-estado-do-rio-22412030>>.



governo estadual,⁴⁰ é simplesmente falsa.⁴¹ Com efeito, análise de dados promovida pelo Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro concluiu não ser possível “*identificar causalidade entre a letalidade policial e o homicídio doloso no estado, considerando que os dados disponíveis sequer indicam correlação entre eles*”.⁴²

32. Em sentido semelhante, Bruno Paes Manso, pesquisador do núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, caracterizou o caso do Rio de Janeiro como o exemplo mais gritante e escandaloso da visão distorcida segundo a qual mais mortes significariam mais segurança. Para ele, segue “*muito preocupante [...] o discurso dos governos campeões de homicídios, que tentam enganar a população ao associar a violência policial com uma suposta eficiência ou produtividade da instituição*”, sobretudo porque a “*tolerância à violência policial pode se tornar uma vantagem comparativa importante no mercado criminal, abrindo espaço para que quadrilhas fardadas se transformem em mais uma facção criminosa*”.⁴³ Em outras palavras, a letalidade policial é fenômeno a ser devidamente mapeado e combatido por meio de medidas concretas, e não elogiado como suposta panaceia para os males da criminalidade, como lamentavelmente vem fazendo o atual governador do Estado do Rio de Janeiro.

33. Cabe também salientar que a crise econômica que o Estado do Rio de Janeiro atravessa não constitui óbice para o enfrentamento das violações à Constituição apontadas nesta Arguição. Em primeiro lugar, porque muitas das violações a preceitos fundamentais aqui apontadas advêm de práticas inconstitucionais que, uma vez cessadas, pouparão gastos, como é o caso do uso de helicópteros como plataformas de tiro. E, para que isso ocorra, basta impor

⁴⁰ Cf. Wilson Witzel. “Segurança no rumo certo”. *Folha de São Paulo*. 04/11/2019. Disponível eletronicamente em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/11/seguranca-no-rumo-certo.shtml>>.

⁴¹ Cf. Marco Antônio Carvalho, Caio Sartori e Márcio Dolzan. “Alta de mortes no Rio não está ligada a menos crime, apontam dados”. *O Estado de São Paulo*, 30/09/2019. Disponível eletronicamente em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/rio-de-janeiro,alta-de-mortes-pela-policia-do-rio-nao-esta-ligada-a-menos-crime-apontam-dados,70003030545>>.

⁴² CENPE-MPRJ. “Letalidade Policial no Rio de Janeiro em 10 pontos”, *Op. cit.* p. 04.

⁴³ Bruno Paes Manso. “Polícia violenta é polícia descontrolada e sem técnica”. *G1*. 14/10/2019. Disponível eletronicamente em: <<https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2019/10/14/policia-violenta-e-policia-descontrolada-e-sem-tecnica.ghtml>>.



ao Estado do Rio de Janeiro obrigação de não implementar essas práticas, o que certamente não comprometeria os cofres públicos.

34. Por outro lado, mesmo medidas que carecem de recursos – tal como a implantação de equipamentos de GPS e de sistemas de áudio e vídeo em todas as viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança – não desafiam a chamada “reserva do possível”. Conforme se verá oportunamente, além de não gerarem custos exorbitantes ao estado, muitas dessas soluções somente não foram concretizadas pelo Poder Executivo fluminense por falta de vontade política, já que previstas em normas vigentes.

35. Ainda que assim não fosse, a escassez de recursos não pode ser invocada como argumento para denegação dos direitos mais básicos da população fluminense, sobretudo de suas camadas mais excluídas, que sofrem verdadeiro genocídio em virtude da política inconstitucional de segurança pública do estado. Direitos como a vida e a integridade física compõem o núcleo básico da dignidade humana e do mínimo existencial, e não podem ser submetidos a cálculos utilitaristas dessa natureza. Com afrontas a esses direitos tão elementares, não se pode transigir, sob nenhum pretexto, em nenhuma circunstância.

36. Diante desse quadro, não há dúvidas sobre as graves inconstitucionalidades que permeiam a política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. Por isso, postula o Arguente, em síntese, que o eg. Supremo Tribunal Federal reconheça tais inconstitucionalidades e imponha a adoção de uma série de medidas voltadas ao seu equacionamento, conforme será analisado mais detidamente a seguir.

– III –

LEGITIMIDADE ATIVA

37. O Arguente é partido político com representação no Congresso Nacional, conforme demonstra a certidão em anexo (**doc. 03**). Desse modo, na forma do art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.882/1999 c/c art. 103, inciso VIII, da Constituição, possui legitimidade universal



para o ajuizamento de ações de controle concentrado de constitucionalidade, inclusive a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

– IV –

CABIMENTO DA ADPF

38. O cenário fático relativo à segurança pública fluminense é absolutamente incompatível com a Constituição da República. O problema é sistêmico e decorre de vários atos – comissivos e omissivos – do Estado do Rio de Janeiro. A gravidade ímpar do quadro e a dificuldade de enfrentá-lo, portanto, evidenciam a necessidade de intervenção do Supremo Tribunal Federal, no desempenho da sua função maior de guardião da Constituição (art. 102, *caput*, CF/88).

39. Nesse contexto, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, prevista no art. 102, § 1º, da CF/88, e regulamentada pela Lei nº 9.882/1999, é a ação vocacionada para o enfrentamento da questão. Como se sabe, a ADPF se volta contra atos dos Poderes Públicos que violem ou ameacem preceitos fundamentais da Constituição. Dessa forma, para o seu cabimento, é essencial que estejam presentes os requisitos legais de admissibilidade, a saber: **(i)** a presença de lesão ou ameaça de lesão a preceito fundamental, **(ii)** causada por ato do Poder Público, e **(iii)** a inexistência de outro instrumento apto a sanar essa lesão ou ameaça (subsidiariedade).

40. Tais pressupostos estão plenamente configurados no presente caso. Senão, vejamos.

IV.1. Lesão a preceitos fundamentais

41. Nem a Constituição nem a Lei nº 9.882/1999 definiram quais preceitos constitucionais são fundamentais. Nada obstante, há sólido consenso doutrinário e



jurisprudencial no sentido de que, nessa categoria, figuram os fundamentos e objetivos da República, bem como os princípios e direitos fundamentais.⁴⁴

42. Ora, a situação calamitosa da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro afronta gravemente não apenas o mais elevado princípio da ordem jurídica brasileira – o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, CF/88) –, como também inúmeros outros direitos fundamentais, tais como os direitos à vida e à igualdade (art. 5º, *caput*, CF/88), o direito à segurança (arts. 5º, *caput*, e 144, CF/88), o direito à inviolabilidade do domicílio (art. 5º, inciso XI, CF/88) e o direito de crianças e adolescentes à absoluta prioridade na garantia dos seus direitos fundamentais pelo Poder Público (art. 227, CF/88).

43. Não há dúvida, portanto, quanto à satisfação deste primeiro requisito.

IV.2. Atos do Poder Público

44. De acordo com o art. 1º da Lei nº 9.882/1999, os atos que podem ser objeto de ADPF são todos aqueles emanados do Poder Público, aí incluídos os de natureza normativa, administrativa ou judicial. Isso porque a ADPF não se volta apenas contra normas jurídicas, podendo também questionar atos, comportamentos e práticas estatais de outra natureza.⁴⁵ E é isso que se verifica na presente hipótese, já que, como visto, as lesões a preceitos fundamentais aqui impugnadas se originam de uma multiplicidade de atos comissivos e omissivos de instituições do Estado do Rio de Janeiro.

45. Dentre as afrontas a tais preceitos, destaca-se a adoção, pelo Poder Executivo fluminense, de política de segurança pública que, em vez de buscar prevenir mortes e conflitos armados, incentiva a letalidade da atuação dos órgãos policiais. É o que se depreende não só

⁴⁴ Cf., *e.g.*, Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1267-1269; e Luís Roberto Barroso. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 562-563.

⁴⁵ Cf., *e.g.*, STF. ADPF nº 347-MC, Tribunal Pleno, Rel. Marco Aurélio, DJe 19/02/2016.



da retórica beligerante do governador Wilson Witzel, mas também de atos concretos, como o uso de helicópteros como plataformas de tiro, e a iniciativa de excluir a redução dos índices de letalidade policial como elemento para o cálculo das gratificações devidas aos policiais.

46. Há, por outro lado, violações a preceitos fundamentais decorrentes de omissões dos Poderes do Estado do Rio de Janeiro. Nesse sentido, ressaltam-se a falta de planejamento das operações policiais, bem como a ausência de treinamento adequado e de acompanhamento psicológico dos agentes de segurança. Igualmente, a inobservância de exigências normativas imprescindíveis à melhoria da atuação das instituições policiais, como a presença de ambulâncias ou de equipes de saúde em operações, e a implantação de equipamentos de GPS e de sistemas de áudio e vídeo em todas as viaturas e fardas, compromete a concretização desses preceitos constitucionais e deve ser equacionada.

47. Ademais, identifica-se um déficit na atuação do órgão de controle externo das polícias fluminenses em exercer as suas missões institucionais, expressamente previstas em sede constitucional. De fato, a deficiência da atuação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro no cumprimento da sua função de investigar e exigir a punição dos responsáveis por violações a direitos no campo da segurança pública fere preceitos fundamentais da CF/88, demandando, assim, a atuação deste eg. Supremo Tribunal Federal.

48. Em verdade, tem-se quadro crônico de violação a preceitos fundamentais por parte dos poderes públicos fluminenses. Resta, pois, satisfeito o segundo requisito para o cabimento da ADPF.

IV.3. Subsidiariedade

49. A doutrina e a jurisprudência convergem no entendimento de que o pressuposto da subsidiariedade da ADPF (art. 4º, § 1º, Lei nº 9.882/1999) se configura sempre que inexisterem outros instrumentos, na esfera da jurisdição constitucional concentrada, aptos ao enfrentamento da questão constitucional suscitada. Nesse sentido, decidiu este STF:



“13. Princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.

14. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da argüição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva desta ação.”⁴⁶

50. No presente caso, não há qualquer remédio processual no âmbito da jurisdição constitucional concentrada que permita o questionamento das numerosas práticas institucionais ora impugnadas. Com efeito, não se discute nesta ação apenas a validade de ato normativo primário específico superveniente à Constituição de 1988, nem omissões legislativas inconstitucionais, mas as diversas violações à CF/88 perpetradas, de maneira sistemática, no contexto da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. Sendo assim, tendo em vista o arsenal de instrumentos disponíveis na jurisdição concentrada, não há nenhum outro mecanismo, além da ADPF, que se preste a atingir, com o alcance pretendido, os objetivos colimados nesta inicial.

51. Mesmo em relação a preceitos do Decreto Estadual nº 27.795/2001 e do Decreto Estadual nº 46.775/2019, aqui impugnados, cumpre registrar que a jurisprudência deste eg. STF é pacífica no sentido de que cabe cumulação de pedidos em ações de controle concentrado.⁴⁷ Tal orientação se justifica não só porque essas demandas possuem o mesmo objetivo – *i.e.*, a garantia da higidez da ordem constitucional –, como também porque a cumulação objetiva de pedidos em sede de controle de constitucionalidade evita a duplicidade desnecessária de processos sobre questões relacionadas entre si, permitindo, assim, o equacionamento coerente e célere dos temas constitucionais envolvidos.⁴⁸ Portanto, ainda que se entenda que os referidos

⁴⁶ STF. ADPF nº 33, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 27/10/2006. No mesmo sentido, cf. *e.g.*, ADPF nº 388, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 01/08/2016; e ADPF nº 97, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 30/10/2014.

⁴⁷ Cf., *e.g.*, STF. ADPF nº 378-MC, Tribunal Pleno, Rel. p/ ac. Min. Roberto Barroso, DJe 08/03/2016; ADI nº 4.650, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 23/02/2016.

⁴⁸ Cf. STF. ADI nº 5.316-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 06/08/2015.



atos normativos podem ser questionados mediante o ajuizamento de ADI – o que se afigura duvidoso –, é evidente que a possibilidade de cumulação de pedidos em ações de controle concentrado torna viável a sua impugnação por meio desta ADPF.

52. De todo modo, caso se entenda que os preceitos em questão não poderiam ser objeto de ADPF, porque cabível na matéria o ajuizamento de ADI, postula-se, subsidiariamente, seja a presente ação, na parte relativa à impugnação dos dispositivos previstos nos referidos decretos estaduais, recebida como Ação Direta de Inconstitucionalidade. Nesse caso, pela evidente conexão entre os temas da ADI e os remanescentes da ADPF – todos voltados ao equacionamento sistêmico da situação de violações de direitos humanos nas políticas de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro –, é de se manter a cumulação de pedidos, a tramitarem na mesma ação objetiva.

53. Dessa maneira, atendidos todos os seus pressupostos, não há dúvidas de que a presente Arguição é cabível e, por isso, deve ser conhecida por esta Corte, como ADPF (pedido principal), ou, subsidiariamente, como ADPF cumulada com ADI. Passa-se, assim, à análise das violações aos preceitos fundamentais acima mencionadas.

– V –

VIOLAÇÕES DIRETAS AOS DIREITOS CONSTITUCIONAIS À VIDA, À DIGNIDADE, À SEGURANÇA E À INVOLABILIDADE DO DOMICÍLIO

54. Sabe-se que os direitos fundamentais possuem uma dimensão negativa e outra positiva. Se, por um lado, tais direitos exigem que o Estado se abstenha de violá-los, por outro, demandam atuação estatal que crie condições materiais para a sua fruição, o que inclui deveres de proteção estatal contra ações do próprio Poder Público e dos particulares.⁴⁹

⁴⁹ Cf. Ingo Wolfgang Sarlet. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 374-375. Sobre os deveres de proteção, cf., ainda, Robert Alexy. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 450-456.



55. De acordo com o art. 5º, *caput*, CF/88, “[t]odos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País **a inviolabilidade do direito à vida**, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]” (grifos acrescentados). No seu aspecto negativo, o direito à vida demanda que o Estado não ceife a vida das pessoas. Trata-se de imperativo dirigido ao ente estatal, incluindo o seu aparato policial-repressor, para que respeite o direito de todo indivíduo de viver e de realizar os seus planos e potencialidades.⁵⁰ Afinal, como já afirmou este Supremo Tribunal Federal com base no Artigo 6º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, “[n]enhuma pessoa pode ser arbitrariamente privada de sua vida”.⁵¹

56. Na sua dimensão positiva, o direito à vida exige do Estado medidas efetivas e concretas, bem como políticas públicas eficientes, para assegurar materialmente a proteção do referido direito fundamental. Nesse sentido, já afirmou o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, em seu Comentário Geral nº 36 sobre o direito à vida, adotado pelo Brasil:

“O dever legal de proteção do direito à vida exige que qualquer fundamento substantivo para sua privação deve estar prescrito em lei e deve ser definido com precisão suficiente para evitar interpretações ou aplicações excessivamente amplas ou arbitrárias. Como a privação de vida pelas autoridades do Estado é questão de extrema gravidade, a lei deve controlar e limitar, de forma estrita, as circunstâncias em que uma pessoa pode ser privada de sua vida por esses agentes, e os Estados-parte devem garantir o pleno cumprimento de todos os requisitos legais. O dever legal de proteger o direito à vida também exige que os Estados-parte organizem todos os órgãos estatais e estruturas de governança por meio dos quais a autoridade pública é exercida, de maneira consistente com a necessidade de respeitar e garantir o direito à vida, incluindo estabelecer, por lei, instituições e procedimentos adequados para prevenir a privação de vida, investigar e processar casos

⁵⁰ Cf. André Ramos Tavares. “Comentário ao artigo 5º, *caput*”. In: José Joaquim Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lênio Luiz Streck (coords.) *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 201, p. 214-215.

⁵¹ STF. ADI nº 5.243, Tribunal Pleno, Rel. p/ ac. Min. Edson Fachin, DJe 05/08/2019.



potenciais de privação de vida ilegal, impor punições e assegurar reparação total dos danos.”⁵² (tradução livre)

57. Sob tal perspectiva, o Poder Público deve sempre adotar políticas que não coloquem em risco a vida dos cidadãos. É o que também se extrai dos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (**doc. 09**), aprovados por ocasião do Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes. Segundo esse documento, o Estado deve optar, em regra, pelo emprego de mecanismos não violentos na solução de conflitos (art. 4º) e, quando isso não for possível, recorrer ao uso de armas de fogo com extrema moderação, de modo a minimizar danos e a preservar ao máximo o direito à vida de terceiros (art. 5º).

58. Ocorre, todavia, que a política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro segue o caminho diametralmente oposto àquele traçado pela Constituição e pela normativa internacional. Conforme já narrado nesta petição, em vez de proteger e promover o direito à vida das pessoas, as estatísticas comprovam que tal política estimula a letalidade da atuação das forças de segurança, por meio, *e.g.*, da utilização de helicópteros como plataformas de tiro e da extinção da gratificação que servia como incentivo à diminuição de mortes cometidas por policiais. Como também já se destacou, o próprio governador, com a sua retórica beligerante, encoraja o aumento da mortalidade em operações policiais, tratando as inúmeras vidas perdidas como efeitos colaterais supostamente necessários ao combate ao crime organizado. Nas palavras de Silvia Ramos, as polícias do Rio de Janeiro se converteram em verdadeiras “*máquinas de matar*”: “*No mundo, as polícias tem como objetivo obter ‘maior eficácia com a menor letalidade’.* *No Rio de Janeiro de 2019, as polícias adotaram um modo de operação que pode ser descrito como ‘muita letalidade, independentemente da eficácia’*”.⁵³

59. Mas não é só. A ideia equivocada de que as mortes ocasionadas pela atuação policial são meras consequências toleráveis em face de supostos “fins maiores” almejados pelo

⁵² Comitê de Direitos Humanos da ONU. *Comentário Geral n° 36*, p. 04. Disponível eletronicamente em: <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/GC/36&Lang=en>.

⁵³ Silvia Ramos. “Máquina de matar. Segurança no Rio de Janeiro: um modelo para não copiar”. *Op. cit.*



Poder Executivo fluminense, ligados ao combate à criminalidade, também fere outro direito fundamental previsto na nossa Carta Maior: a dignidade humana.

60. Como se sabe, todo ser humano é dotado de dignidade. Em outras palavras, todo indivíduo possui *valor intrínseco* apenas por ser pessoa.⁵⁴ Não se admitem quaisquer restrições a essa qualidade essencial de cada um, seja com base em classe social, gênero, idade ou cor, seja com base em orientação sexual, nacionalidade ou capacidade física e intelectual. Ademais, ninguém se despe da dignidade humana, ainda que cometa crimes gravíssimos, que pratique os atos mais abomináveis. A dignidade, que não é favor ou privilégio concedido por ninguém, não pode ser retirada pelo Estado ou pela sociedade, em nenhuma situação.

61. Desse princípio – alçado à categoria de fundamento da República pelo art. 1º, inciso III, CF/88, e definido por este STF como “*verdadeiro valor-fonte que conforma e inspira todo o ordenamento constitucional vigente em nosso país*”⁵⁵ –, decorre o imperativo de não instrumentalização da pessoa humana. Com efeito, por serem dotados de dignidade, todos os indivíduos devem ser concebidos como sujeitos de direito, nunca como objetos à mercê do Estado ou de terceiros. Conforme aponta a filosofia kantiana, as pessoas devem ser tratadas

⁵⁴ Cf. Daniel Sarmiento. *Dignidade da Pessoa Humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 101-134; Ronald Dworkin. *Domínio da vida: aborto, eutanásia e liberdades individuais*. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 95-140; e Christopher McCrudden. “Human dignity and judicial interpretation of human rights”. *The European Journal of International Law*, vol. 19, n° 04, 2008, p. 655-724.

⁵⁵ STF. ADI n° 6.510, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, DJe 28/05/2010. Na nossa doutrina, a dignidade, devido à sua inegável importância, também já foi apontada como o “*valor supremo da democracia*” (José Afonso da Silva. “A dignidade da pessoa Humana como valor supremo da democracia”. In: *Poder Constituinte e Poder Popular*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 144-149), como a “*norma das normas dos direitos fundamentais*” (Paulo Bonavides. “Prefácio”. In: Ingo Wolfgang Sarlet. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Belo Horizonte: Livraria do Advogado, 2001, p. 13), como o “*princípio dos princípios constitucionais*” (Carlos Roberto Siqueira Castro. “Dignidade da pessoa humana: o princípio dos princípios constitucionais”. In: *Direito Constitucional e Regulatório: ensaios e pareceres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 851-889), e como o “*coração do patrimônio jurídico-moral da pessoa humana*” (Cármem Lúcia Antunes Rocha. O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social. *Revista de Interesse Público*, n° 4, 1999, p. 32).



como fins em si mesmas, e não como simples meios para a realização de fins alheios ou de metas da coletividade.⁵⁶

62. Nessa linha, não se pode adotar política de segurança pública que gere inexoravelmente a morte de elevado número de pessoas inocentes, como ocorre no Rio de Janeiro. Essas mortes não diminuem a criminalidade no estado. E, ainda que o fizessem, não seria aceitável tolerar a morte de alguns, em razão de possível ganho maior para a coletividade, já que as pessoas jamais podem ser usadas como meros meios. Como proclamou John Rawls, em conhecida passagem, “*cada pessoa possui inviolabilidade fundada na justiça, que nem o bem-estar da sociedade inteira pode sobrepujar*”.⁵⁷

63. Igualmente contemplado no art. 5º, *caput*, o direito à segurança demanda do Estado políticas públicas capazes de garantir a vida, a liberdade, a integridade física e o patrimônio das pessoas, protegendo-as de ameaças de terceiros.⁵⁸ Trata-se de dever que, desde sempre, figura dentre as próprias justificativas para a legitimidade do poder estatal.

64. Dessa maneira, o Poder Público deve, além de se abster de causar insegurança às pessoas, adotar medidas positivas para promover a segurança física e patrimonial de todos. Nessa dimensão, o direito à segurança pública encontra amparo não só no art. 5º, *caput*, mas também no art. 144 da Constituição, que prevê a segurança pública como dever do Estado, tendo como um dos seus principais objetivos a incolumidade das pessoas. Portanto, a segurança é, ao mesmo tempo, direito fundamental dos cidadãos e serviço público essencial a ser prestado pelo ente estatal, dentro dos ditames da Constituição e do Estado Democrático de Direito. Nas palavras precisas de Cláudio Pereira de Souza Neto:

⁵⁶ Na formulação de Immanuel Kant, “[a]ge de tal maneira que uses a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre e simultaneamente como um fim, e nunca simplesmente como um meio” (*Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Tradução de Pedro Quintela. Lisboa: Edições 70, 2011, p. 73).

⁵⁷ John Rawls. *A Theory of Justice*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971, p. 586 (tradução livre).

⁵⁸ Cf. André Ramos Tavares. “Comentário ao artigo 5º, *caput*”. In: José Joaquim Gomes Canotilho et al (coords.) *Comentários à Constituição do Brasil*. *Op. cit.*, p. 214.



“O cidadão é o destinatário desse serviço [de segurança pública]. Não há mais ‘inimigo’ a combater, mas cidadão para servir. [...] A polícia democrática não discrimina, não faz distinções arbitrárias: trata os barracos nas favelas como ‘domicílios invioláveis’; respeita os direitos individuais, independentemente de classe, etnia e orientação sexual; não só se atém aos limites inerentes ao Estado democrático de direito, como entende que seu principal papel é promovê-lo. A concepção democrática estimula a participação popular na gestão da segurança pública; valoriza arranjos participativos e incrementa a transparência das instituições policiais. Para ela, a função da atividade policial é gerar ‘coesão social’, não pronunciar antagonismos; é propiciar um contexto adequado à cooperação entre cidadãos livres e iguais. O combate militar é substituído pela prevenção, pela integração com políticas sociais, por medidas administrativas de redução dos riscos e pela ênfase na investigação criminal. A decisão de usar a força passa a considerar não apenas os objetivos específicos a serem alcançados pelas ações policiais, mas também, e fundamentalmente, a segurança e o bem-estar da população envolvida.”⁵⁹

65. Sendo assim, cabe ao Estado formular e implementar políticas públicas aptas a resguardar a ordem pública e a aplicação da lei penal, atuando especialmente na seara preventiva e sem violar os direitos fundamentais da população. Em última análise, tais políticas devem se voltar à proteção da vida, da integridade física e do patrimônio de seus cidadãos. Elas não podem ser improvisadas. Devem ser planejadas, responsáveis e respeitar considerações empíricas e científicas sobre seus prováveis efeitos.

66. Na ordem constitucional brasileira, segurança pública não é guerra contra o inimigo a ser exterminado. É direito fundamental, a ser atendido através de serviços públicos adequados, prestados sem discriminações contra pessoas em razão da sua raça, classe social ou qualquer outro elemento.

⁵⁹ Cláudio Pereira de Souza Neto. “A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas”, p. 06-07. Cf. <https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/Seguranca_Publica_na_Constituicao_Federal_de_1988.pdf>.



67. Mais uma vez, não é o que se observa no caso do Estado do Rio de Janeiro. Infelizmente, como já se disse, a política de segurança pública do Rio ameaça direitos constitucionais da população fluminense, como a vida e a dignidade, sobretudo dos moradores de favelas, em sua maioria pessoas negras. Ademais, não são observadas leis que impõem obrigações relevantes às forças de segurança, como a presença de ambulâncias e de equipes de saúde nas operações e a instalação de equipamentos de GPS e câmeras em todas as viaturas policiais. Há protocolos de atuação das polícias que não são sequer publicizados, o que impede o controle da atuação desses órgãos pela sociedade. Tampouco existe planejamento que leve em conta as evidências estatísticas referentes à alta letalidade da atuação policial no estado, à necessidade de aperfeiçoamento do treinamento dos policiais fluminenses e à melhoria das suas condições de trabalho. Em outras palavras, não há efetiva segurança pública, nos termos em que delineada pela Constituição.

68. Como já mencionado, os frequentes abusos cometidos por agentes de segurança em incursões também atingem o domicílio dos habitantes de áreas conflagradas. Não raro, residências são invadidas por policiais, sem que haja a apresentação de mandado judicial, e pertences são furtados.⁶⁰ Há, inclusive, relatos de utilização irregular de imóveis privados como bases operacionais das forças de segurança, com a construção de seteiras improvisadas nas paredes das casas dos moradores para colocação de armas de fogo, conforme constatou a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro em visita oficial a uma dessas localidades (**doc. 10**).

69. Diante desse quadro, crianças e adolescentes moradores do Complexo da Maré, na capital fluminense, integrantes do Projeto Uerê, elaboraram cartilha para atuação da polícia em operações policiais, entregue ao governador Wilson Witzel em 30 de setembro deste ano,

⁶⁰ Cf., e.g., Ana Luiza Albuquerque. “Moradores relatam invasão de domicílio e roubos em operação da PM no Rio”. *Folha de São Paulo*. 11/06/2019. Disponível eletronicamente em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/06/moradores-relatam-invasao-de-domicilio-e-roubos-em-operacao-da-pm-no-rio.shtml?loggedpaywall>>.



em que constam os itens: “5 - não permitir que as casas sejam invadidas sem mandado” e “6 - não permitir que bens materiais sejam roubados ou destruídos”.⁶¹

70. Tais práticas afrontam o direito fundamental à inviolabilidade do domicílio. Previsto no art. 5º, inciso XI, CF/88 e em vários documentos internacionais,⁶² esse direito proíbe devassas nas casas das pessoas. Como asseverou o Min. Ricardo Lewandowski, “a sociedade precisa também ter uma segurança, uma salvaguarda, sobretudo, os mais pobres, os mais humildes, de não terem a sua residência invadida com truculência por um agente policial”.⁶³

71. Em síntese, a política de segurança praticada pelo Estado do Rio de Janeiro viola gravemente os direitos à vida, à dignidade humana, à segurança e à inviolabilidade do domicílio – todos eles preceitos fundamentais desta Constituição. Mas não é só. Essas violações impactam de modo desproporcional alguns sujeitos vulneráveis, como se verá a seguir.

– VI –

VIDAS NEGRAS IMPORTAM!

IGUALDADE, IMPACTO DESPROPORCIONAL E RACISMO ESTRUTURAL

72. O princípio da igualdade não veda apenas as medidas que tenham caráter explicitamente discriminatório, ou que tenham sido adotadas com a clara intenção de prejudicar ou favorecer determinados grupos ou pessoas. Pelo contrário, o princípio proíbe também a discriminação indireta, que ocorre quando medidas geram impacto negativo desproporcional

⁶¹ Agência Brasil. “Jovens da Maré levam a Witzel cartilha com dicas para abordagem policial”. Disponível eletronicamente em: < <https://exame.abril.com.br/brasil/jovens-da-mare-levam-a-witzel-cartilha-com-dicas-para-abordagem-policial/>>.

⁶² É o caso, e.g., do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Artigo 17.1) e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Artigo 11.2).

⁶³ STF. RE nº 603.616, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 10/05/2016.



sobre certos grupos vulneráveis, que sofrem grave quadro de opressão ou invisibilização.⁶⁴ Como ressaltou Joaquim Barbosa Gomes,

“[...] toda e qualquer prática empresarial, política governamental ou semigovernamental, de cunho legislativo ou administrativo, ainda que não provida de intenção discriminatória no momento de sua concepção, deve ser condenada por violação do princípio constitucional da igualdade se, em consequência de sua aplicação, resultarem efeitos nocivos de incidência especialmente desproporcional sobre certas categorias de pessoas.”⁶⁵

73. A teoria da discriminação indireta, originalmente desenvolvida no direito norte-americano, é amplamente adotada no Direito Comparado, em países como Colômbia e Canadá, bem como pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.⁶⁶ Também no âmbito internacional, segue expressamente reconhecida na Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, que estabelece o dever das nações signatárias em garantir *“que a adoção de medidas de qualquer natureza, inclusive aquelas em matéria de segurança, não discrimine direta ou indiretamente pessoas ou grupos”* (Artigo 8º). E, do mesmo modo, a teoria da discriminação indireta vem sendo aplicada no Brasil, notadamente por este STF.

74. Nesta Suprema Corte, o *leading case* na matéria foi o julgamento proferido na ADI nº 1.946, em que se examinou a constitucionalidade da incidência do limite dos benefícios previdenciários estabelecido pela Emenda Constitucional nº 20 sobre o salário maternidade. O argumento em que se baseou este STF para, em decisão unânime, impedir a incidência em questão é o de que, embora o teto previdenciário seja aplicável a todos os beneficiários, em

⁶⁴ Veja-se, a propósito, Roger Raupp Rios. *Direito da Antidiscriminação: discriminação direta, indireta e ações afirmativas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008; e Wallace Córbo. *Discriminação Indireta*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

⁶⁵ Joaquim Barbosa Gomes. *Ação Afirmativa e o Princípio Constitucional da Igualdade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 24.

⁶⁶ Para um denso estudo sobre o tratamento da discriminação indireta no Direito Comparado, veja-se Wallace Córbo. *Discriminação Indireta*. *Op. cit.*, p. 111-175.



igualdade de condições, o seu efeito concreto onera de modo desproporcional as mulheres, ao induzir a discriminação de gênero no mercado de trabalho.⁶⁷

75. Pois bem. Como exposto anteriormente nesta petição, a política de segurança pública implementada pelo Estado do Rio de Janeiro traz consequências deletérias aos direitos fundamentais de toda a população fluminense, inclusive dos próprios agentes de segurança. Há, no entanto, grupos sociais especialmente prejudicados, porquanto mais expostos aos riscos gerados por essa política letal, em que pese a suposta generalidade dos seus efeitos. Dentre eles, destaca-se a população negra.

76. Lamentavelmente, no Brasil, as cicatrizes da escravidão ainda marcam nossas relações sociais, que continuam pautadas pela hierarquia e pela opressão racial.⁶⁸ Tal característica da formação do país produziu o que hoje se costuma chamar de *racismo estrutural*, fenômeno que, como já reconheceu a ONU,⁶⁹ penetra profundamente nossa cultura, economia e sociedade, de modo a legitimar e naturalizar práticas institucionais que prejudicam determinados grupos sociais devido à cor da pele dos seus integrantes. Nas palavras de Silvio Almeida, “[o] *racismo [...] permite a conformação das almas, mesmo as mais nobres da sociedade, à extrema violência a que populações inteiras são submetidas, que se naturalize a morte de crianças por ‘balas perdidas’, [...] que se exterminem milhares de jovens negros por ano no que vem sendo denunciado há anos pelo movimento negro como genocídio*”.⁷⁰

⁶⁷ STF. ADI n° 1.946, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 16/05/2003. Na ementa do referido acórdão consta: “Na verdade, se se entender que a Previdência Social, doravante, responderá apenas por R\$ 1.200,00 por mês, durante a licença da gestante, e que o empregador responderá, sozinho, pelo restante, ficará sobremaneira facilitada e estimulada a opção deste pelo trabalhador masculino”.

⁶⁸ Cf., e.g., Antônio Sérgio Alfredo Guimarães. *Racismo e anti-racismo no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1999; e Kabengele Munanga e Nina Lirio Gomes. *Para entender o negro no Brasil de hoje: história, realidades, problemas e caminhos*. São Paulo: Global, 2004.

⁶⁹ Cf. Jamil Chade. “Racismo é ‘estrutural e institucionalizado’ no Brasil, diz a ONU. *O Estado de São Paulo*. 12/09/2014. Disponível eletronicamente em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,racismo-e-estrutural-e-institucionalizado-no-brasil-diz-a-onu,1559036>>.

⁷⁰ Silvio Almeida. *O que é racismo estrutural?* Belo Horizonte: Letramento, 2018, p. 94.



77. Encharcados pelo preconceito racial, alguns enxergam os negros injustamente como mais perigosos e propensos ao crime.⁷¹ Nesse cenário, são eles as maiores vítimas da violência praticada no Brasil. Como consta no Atlas da Violência de 2019, produzido pelo IPEA e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, apenas em 2017, “75,5% das vítimas de homicídios foram indivíduos negros [...], sendo que a taxa de homicídios por 100 mil negros foi de 43,1, ao passo que a taxa de não negros (brancos, amarelos e indígenas) foi de 16,0”.⁷² Especificamente em relação ao Estado do Rio de Janeiro, o mesmo estudo aponta que, entre 2007 e 2017, o número de homicídios de negros aumentou em 11,5%, enquanto, no mesmo período, houve redução de 21,1% para os não negros.⁷³

78. Da mesma maneira, o número de negros mortos em razão da violência policial é desproporcional. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2019 aponta que, dentre as 6.220 vítimas de homicídios provocados pelas polícias em todo o Brasil no ano de 2018, 75,4% eram negros.⁷⁴ Por essa razão, concluíram os pesquisadores que é “[i]mpossível negar o viés racial da violência no Brasil, a face mais evidente do racismo em nosso país”.⁷⁵ É que a perversa combinação entre estereótipos negativos e ausência de treinamento policial adequado torna a população negra mais sujeita a abusos e violências por parte das forças de segurança.

79. Estudo feito pela Anistia Internacional – e sugestivamente intitulado “*Você matou meu filho!*” – apontou que, dos 1.275 homicídios cometidos por policiais na cidade do

⁷¹ Cf. Daniel Cerqueira e Rodrigo Leandro de Moura. *Nota técnica: vidas perdidas e racismo no Brasil*. Brasília: IPEA, 2013, p. 05. Disponível eletronicamente em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131119_notatecnicadiest10.pdf>.

⁷² IPEA e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Atlas da Violência 2019*, p. 49 (grifos acrescentados). Disponível eletronicamente em <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Atlas-da-Violencia-2019_05jun_vers%C3%A3o-coletiva.pdf>.

⁷³ Cf. *Ibidem*, p. 52 e 54.

⁷⁴ Cf. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019*, p. 06. Disponível eletronicamente em: <<http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Anuario-2019-FINAL-v3.pdf>>.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 58 (grifos acrescentados).



Rio de Janeiro entre 2010 e 2013, 79% vitimaram pessoas negras.⁷⁶ O documento ressaltou, ainda, que “[o] discurso oficial culpabiliza a própria vítima, estigmatizada por um contexto de racismo, ‘guerra às drogas’ e criminalização da pobreza”.⁷⁷

80. A situação é tão dramática que já provocou a instalação, no âmbito do Senado Federal, de Comissão Parlamentar de Inquérito acerca do que o próprio órgão classificou como “*genocídio contra a população negra, pobre e jovem*”, ao apontar que, no Brasil, é assassinado um jovem negro a cada 23 minutos.⁷⁸ Como se consignou no relatório final da referida CPI, esses índices estão diretamente ligados à infiltração do racismo nas estruturas da sociedade e das instituições brasileiras, dentre as quais as corporações policiais. Não por outro motivo, a CPI concluiu que “[a] **violência policial contra a juventude negra é, em última análise, a faceta mais perversa do racismo institucional que corrói e esgarça nosso tecido social e que inviabiliza o advento de um projeto realmente inclusivo em prol de uma sociedade mais justa, igualitária e republicana**”.⁷⁹

81. A relação entre racismo estrutural e letalidade policial também foi confirmada em estudo de Daniel Cerqueira e Danilo Santa Cruz Coelho. Ao analisar os dados referentes aos impactos desproporcionais da violência estatal sobre a população negra jovem, os autores afirmaram categoricamente:

“Um tipo de associação entre racismo e letalidade violenta se dá por meio do racismo institucional (Oliveira Junior e Lima, 2013), em que ações difusas no cotidiano de determinadas organizações do Estado terminam por reforçar o preconceito de cor. Um caso particular de racismo institucional envolve o funcionamento das polícias em muitas localidades do país. Essas organizações constituem a ponta do sistema de justiça criminal mais perto

⁷⁶ Cf. Anistia Internacional. *Você matou meu filho!: homicídios cometidos pela polícia militar na cidade do Rio de Janeiro*, p. 05 (grifos acrescentados). Disponível eletronicamente em: <https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2015/07/Voce-matou-meu-filho_Anistia-Internacional-2015.pdf>.

⁷⁷ Ibidem, p. 24.

⁷⁸ Cf. Senado Federal. *Relatório Final da CPI do Assassinato de Jovens*, 2016, p. 32. Disponível eletronicamente em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/06/08/veja-a-integra-do-relatorio-da-cpi-do-assassinato-de-jovens>>.

⁷⁹ Ibidem, p. 65 (grifos acrescentados).



*do cidadão e, portanto, são elas que primeiro deveriam resguardar os direitos civis, a isonomia de tratamento ao cidadão e a sua incolumidade física. No entanto, não é difícil colecionar situações em que as abordagens policiais e o uso excessivo da força são totalmente diferenciados quando as relações se dão com cidadãos negros. A esse respeito Sinhoretto et al. (2014) fizeram uma análise para o caso de São Paulo. Ramos e Musumeci (2005) também analisaram várias questões de viés racial ligadas ao sistema de justiça criminal. Um excelente exemplo desse processo de desumanização, que possui importantes implicações na forma como o próprio Estado trata o cidadão afrodescendente, é o ditado bastante popular nos meios policiais em que ‘negro parado é suspeito, negro correndo é bandido’.*⁸⁰

82. Tendo em vista que 67% dos moradores de favelas são negros, e que o Estado do Rio de Janeiro é o único da região Sudeste com mais de 10% de sua população vivendo nessas comunidades,⁸¹ não há dúvidas de que a atuação extremamente violenta das polícias fluminenses em tais lugares afeta de modo particularmente grave esses indivíduos. Afinal, são tais pessoas, já marginalizadas por sua condição socioeconômica e pelos efeitos devastadores do racismo, que convivem diariamente com tiros, balas perdidas e caveirões – terrestres ou aéreos –, e que sofrem na pele o embrutecimento cada vez maior do projeto de segurança daquele ente federativo. Como afirma a canção dos Racionais MC’s, é sobretudo nas favelas – e não no asfalto – que se vive o negro drama escrito a “*tímulo, sangue, sirene, choros e velas*”.⁸²

83. Portanto, resta claro que a política letal de segurança pública adotada pelo Poder Executivo fluminense, embora tenha efeitos adversos para toda a população do Estado do Rio de Janeiro, atinge de maneira especialmente negativa e perversa os afrodescendentes, violando, assim, o direito à igualdade, sob a perspectiva da vedação ao impacto desproporcional.

⁸⁰ Daniel Cerqueira e Danilo Santa Cruz Coelho. *Democracia racial e homicídios de jovens negros na cidade partida*. Brasília: IPEA, 2017, p. 17 (grifos acrescentados). Disponível eletronicamente em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2267.pdf>.

⁸¹ Instituto Data Favela. *As favelas no Brasil: percepções e perspectivas*. Disponível eletronicamente em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/am/noticias/as-favelas-no-brasil-percepcoes-e-perspectivas,2ae2e83b36dfd410VgnVCM1000003b74010aRCRD>>.

⁸² Racionais MC’s. “Negro Drama”. In: *Nada como um dia após o outro dia*. São Paulo: Cosa Nostra, p2002, 2CDs, disco 1, faixa 5.



– VII –

ABSOLUTA PRIORIDADE NA GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS A CRIANÇAS E ADOLESCENTES COMO DEVER DO ESTADO

84. A Constituição de 1988 dedicou especial atenção à proteção dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes. Com efeito, dispõe a Carta Maior, em seu art. 227, *caput*:

*“Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, **com absoluta prioridade**, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”* (grifos acrescentados)

85. A absoluta prioridade – por parte da família, da sociedade e do Poder Público – na garantia de direitos fundamentais das crianças e adolescente se justifica porque, além de inegavelmente mais vulneráveis, tais pessoas representam o futuro do país, demandando, por isso, esforços adicionais na sua formação existencial, profissional e de cidadania.⁸³ Conforme assevera Guilherme de Souza Nucci, “[p]ossuem as crianças e adolescentes uma hiperdignificação da sua vida, superando quaisquer obstáculos eventualmente encontrados na legislação ordinária para regrear ou limitar o gozo de bens e direitos”.⁸⁴

86. Em mais de uma oportunidade, este STF já louvou o conteúdo da norma expressa no art. 227, CF/88. Além de qualificar a proteção prioritária da criança e do adolescente “*como um dos direitos mais expressivos contemplados em nosso sistema constitucional*”,⁸⁵ esta eg. Corte já consignou que as políticas públicas devem ser desenhadas de modo a situar a dignidade

⁸³ Cf. Maria Celina Bodin de Moraes e Ana Carolina Brochardo Teixeira. “Comentário ao art. 227”. In: José Joaquim Gomes Canotilho et al (coords.) *Comentários à Constituição do Brasil. Op. cit.*, p. 2.228.

⁸⁴ Guilherme de Souza Nucci. *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: em busca da Constituição Federal das Crianças e dos Adolescentes*. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 06.

⁸⁵ STF. HC n° 124.682, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 16/12/2014.



e o bem-estar dos menores acima de considerações que privilegiem, e.g., argumentos de ordem urbana e segurança pública. Nessa linha, registrou este Tribunal:

“A história da proteção à infância, à família e à mulher se altera profundamente com a redemocratização do Brasil e com a promulgação da Constituição de 1988. A nova Carta estabelece uma ruptura com o regime anterior. Define como fundamento da República a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III). E compromete-se com a tutela do indivíduo e do seu valor intrínseco como um fim em si mesmo, afastando qualquer possibilidade de sua instrumentalização em favor dos interesses da comunidade. Nas novas circunstâncias, deixa de ser concebível lançar mão de políticas públicas voltadas à infância com o propósito de preservar a ordem urbana ou a segurança pública. Passa-se a proteger as crianças em prol de seu próprio bem-estar e de seu adequado desenvolvimento.”⁸⁶

87. Infelizmente, no âmbito da segurança pública – mas não apenas nele –, a realidade está muito distante do que prevê a Carta de 88. De acordo com o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, mais de 30 crianças e adolescentes são assassinados por dia no país,⁸⁷ que possui uma das maiores taxas de homicídios de jovens em todo o mundo.⁸⁸ Aliás, é em razão dessa sobrerrepresentação de menores entre as vítimas brasileiras de homicídio que os pesquisadores do Índice de Homicídios na Adolescência ratificam a necessidade de considerá-los *“atores fundamentais na discussão das políticas públicas de segurança e proteção à vida”*.⁸⁹

88. De acordo com estudo organizado por Flávia Vastano Manso e Luciano de Lima Gonçalves, somente em 2017, 635 crianças e adolescentes foram assassinados no Estado do Rio de Janeiro, sendo que, para as vítimas adolescentes, mais de um quarto dessas mortes

⁸⁶ STF. RE nº 778.889, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 01/08/2016, grifos acrescentados.

⁸⁷ Cf. <<https://www.unicef.org/brazil/homicidios-de-criancas-e-adolescentes>>.

⁸⁸ Cf. “Brasil tem 7ª maior taxa de homicídios de jovens de todo o mundo, aponta UNICEF”. *Nações Unidas Brasil*. 01/11/2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-tem-7a-maior-taxa-de-homicidios-de-jovens-de-todo-o-mundo-aponta-unicef/>>.

⁸⁹ Dorian Borges e Ignácio Cano (orgs.). *Homicídios na Adolescência no Brasil – IHA 2014*. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2017, p. 15. Disponível eletronicamente em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/obs_favelas/iha_2014.pdf>.



(28,6%) foram provocadas por intervenção policial.⁹⁰ Vale destacar que, segundo os pesquisadores, esse número resulta do crescimento de 68% na taxa de mortes de menores no Rio, entre 2007 e 2017.⁹¹

89. Mesmo nesse cenário de tamanha gravidade, os procedimentos investigatórios voltados à apuração de mortes crianças e adolescentes não recebem a devida prioridade em sua tramitação. No caso do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, norma administrativa recente previu a referida prioridade,⁹² mas ainda pende de efetivação, particularmente no que diz respeito a crimes em que se averigua a responsabilidade de policiais. As atividades institucionais das polícias civil e militar, por sua vez, ignoram a necessidade de concentração de esforços no esclarecimento da vitimização de menores de idade por policiais. Há, assim, grave contradição entre essas práticas, que contribuem para a impunidade de violações do direito à vida de crianças e adolescentes, e o mandamento constitucional de priorização da tutela estatal desses mesmos direitos.

90. Para além dos danos imediatos à incolumidade física de crianças e adolescentes, o recrudescimento da política de segurança pública fluminense – a cada dia mais violenta – produz, ainda, efeitos perniciosos à saúde mental dessas pessoas em formação. Estudos indicam que ambientes extremamente conflagrados – como áreas urbanas nas quais ocorrem conflitos armados – causam danos psicológicos irremediáveis nos menores sobreviventes, gerando transtornos pós-traumáticos e comprometendo o livre desenvolvimento da sua personalidade e a sua capacidade de socialização.⁹³ Para as pesquisadoras Nancy G. Guerra e Carly Dirkhising,

⁹⁰ Cf. Flávia Vastano Manso e Luciano de Lima Gonçalves (orgs.). *Dossiê Criança e Adolescente 2018*. Rio de Janeiro: RioSegurança, 2018, p. 16.

⁹¹ Cf. *Ibidem*, p. 18.

⁹² Cf. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Resolução Conjunta GPGJ/CGMP nº 18, de 21 de novembro de 2018.

⁹³ Cf. Maria Fernanda Tourinho Peres, Caren Ruotti, Denise Carvalho e Fernanda Lopes Regina. “Vitimização fatal de crianças no espaço público em decorrência da violência interpessoal comunitária: um diagnóstico da magnitude e contextos de vulnerabilidade na América Latina”. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, vol. 09, nº 02, ago./set. 2015, p. 18.



a exposição de crianças e adolescentes à violência também os torna mais propensos a reproduzir violência, alimentando, assim, um ciclo de hostilidade bastante perigoso.⁹⁴

91. Ademais, o contato frequente com episódios violentos compromete o aprendizado dos menores. Segundo relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre o tema, o prejuízo ao ensino se dá seja quando a violência ocorre dentro do próprio ambiente escolar, seja quando a violência cometida fora dos muros da escola impossibilita que a criança ou adolescente prossiga normalmente em seu processo educativo.⁹⁵ Em qualquer caso, o que se tem é a violação da garantia de absoluta prioridade na tutela e na promoção do importante direito fundamental à educação de crianças e adolescentes, nos moldes exigidos expressamente pelo art. 227, CF/88.

92. Como já antecipado, no Rio de Janeiro, são muitos os relatos de operações policiais nas redondezas de estabelecimentos de ensino, mesmo em horários de entrada e saída de alunos, expondo os menores a grave risco de vida e afetando o funcionamento das escolas e creches. Segundo levantamento feito pela imprensa a partir de dados oficiais, em 2017, uma em cada três escolas municipais do Rio fechou devido a trocas de tiro em áreas próximas, prejudicando cerca de 655 mil estudantes e impactando negativamente o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de muitos desses estabelecimentos.⁹⁶

93. Já em 2018, o Laboratório de Dados Fogo Cruzado, que coleta informações acerca de violência armada, registrou mais de 300 tiroteios perto de colégios e creches na região metropolitana fluminense em 200 dias de aula, o que comprometeu as atividades de 194 escolas

⁹⁴ Cf. Nancy G. Guerra e Carly Dirkhising. “Os efeitos da violência comunitária no desenvolvimento da criança”. In: Richard E. Tremblay (ed.). *Violência Social*. Enciclopédia sobre o Desenvolvimento na Primeira Infância, 2012, p. 13-14. Disponível eletronicamente em: <<http://www.encyclopedia-crianca.com/sites/default/files/dossiers-complets/pt-pt/violencia-social.pdf>>.

⁹⁵ Cf. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Violencia, niñez y crimen organizado*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15. 11 de novembro de 2015, p. 64. Disponível eletronicamente em: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaNinez2016.pdf>>.

⁹⁶ Cf. Bárbara Carvalho, Suelen Bastos e Robson Sales. “Uma em cada três escolas municipais do Rio fechou por causa de tiroteios no ano passado”. *GI*, 09 de agosto de 2018. Disponível eletronicamente em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/08/09/uma-em-cada-tres-escolas-municipais-do-rio-fechou-por-causa-de-tiroteios-no-ano-passado.ghtml>>.



públicas.⁹⁷ Também de acordo com o Fogo Cruzado, apenas no primeiro semestre de 2019, foram detectados, no Grande Rio, 1.227 disparos de arma de fogo no perímetro de 300 metros de escolas e creches, sendo que, em cerca de um terço dessas ocasiões, havia a presença/participação de agentes de segurança.⁹⁸

94. A exitosa documentação da situação vivida no Complexo da Maré por instituições da sociedade civil, como o Redes da Maré e o Observatório de Favelas, permite utilizar a referida comunidade para exemplificar os impactos da política de segurança no direito à educação de crianças e jovens das favelas fluminenses. Nesse sentido, o Censo Populacional da Maré de 2019 revela que, naquela região do Rio de Janeiro, escolas ficaram fechadas por 25 dias em 2016 e, em 2017, por 35 dias, devido a confrontos.⁹⁹ Conforme bem explicitou a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, em histórica ação civil pública proposta em defesa dos direitos fundamentais dos moradores daquela comunidade:

“A se manter a média de suspensão das atividades escolares, os alunos que estudam na Maré (16 mil alunos) terão cerca de 2 anos e 6 meses a menos ao final do ciclo de 14 anos de Educação Básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), a demonstrar o evidente prejuízo à formação educacional das crianças e adolescentes da Maré.”¹⁰⁰

95. Não à toa, portanto, na já citada cartilha sobre a atuação da polícia, elaborada por crianças e adolescentes do Complexo da Maré e entregue ao governador Wilson Witzel, consta como item fundamental *“evitar operações na entrada e saída das escolas”*.¹⁰¹

⁹⁷ Cf. G1. “RJ teve 300 tiroteios perto de escolas e creches em 200 dias de aula, diz Fogo Cruzado”. 18 de janeiro de 2019. Disponível eletronicamente em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/01/18/rj-teve-300-tiroteios-perto-de-escolas-e-creches-em-200-dias-de-aula-diz-fogo-cruzado.ghtml>>.

⁹⁸ Cf. <<https://fogocruzado.org.br/tiroteios-perto-de-escolas/>>.

⁹⁹ Redes da Maré. *Censo Populacional da Maré 2019*. p. 67. Disponível em: <https://redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/CensoMare_WEB_04MAI.pdf>.

¹⁰⁰ Ação Civil Pública nº 0215700-68.2016.8.19.0001, petição de agravo de instrumento interposto pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro em 15/08/2018, p. 20.

¹⁰¹ Agência Brasil. “Jovens da Maré levam a Witzel cartilha com dicas para abordagem policial”. Disponível eletronicamente em <<https://exame.abril.com.br/brasil/jovens-da-mare-levam-a-witzel-cartilha-com-dicas-para-abordagem-policial/>>.



96. Assim, a política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro não trata a garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes – como a vida, a integridade física e psíquica e a educação – como absoluta prioridade, expondo tais seres em formação à violência física e psicológica e ferindo, dessa maneira, o que dispõe o art. 227 da Constituição Federal.

– VIII –

MEDIDAS QUE O STF DEVE IMPOR AOS PODERES PÚBLICOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

VIII.1. Formulação de plano de redução da letalidade policial e de controle de violações de direitos humanos

97. As inconstitucionalidades apontadas nesta petição, além de gravíssimas, são numerosas e bastante diversas em sua natureza. Consequentemente, demandam deste eg. STF soluções das mais variadas espécies. Nesse contexto, há medidas que decorrem diretamente da incidência dos preceitos fundamentais contemplados na CF/88 e que, por isso, podem ser aplicadas de plano por esta Corte. Porém, existem providências que, por se voltarem à resolução de problemas estruturais da política de segurança do Estado do Rio de Janeiro, exigem maior flexibilidade na sua definição, bem como diálogo e cooperação com outros poderes e instituições para sua formulação. Senão, vejamos.

98. O adequado equacionamento de inconstitucionalidades sistêmicas, que comprometem gravemente a eficácia de direitos fundamentais, é um sério desafio. Duas principais objeções podem ser lançadas a essa atuação jurisdicional: (i) *a de que não é democrática*, porquanto permite que juízes não eleitos interfiram em políticas públicas que deveriam ser formuladas e implementadas pelos Poderes Legislativo e Executivo; e (ii) *a de que não é eficiente*, pois os magistrados não teriam a capacidade institucional necessária para resolver esses complexos problemas estruturais, que demandam *expertise* e conhecimentos extrajurídicos em temas multidisciplinares subjacentes às políticas públicas.



99. Quanto à primeira objeção, sabe-se que a democracia não é o simples predomínio da vontade da maioria, mas corresponde a sistema político baseado no respeito aos direitos fundamentais das pessoas, tais como a vida, a dignidade e a igualdade.¹⁰² Por isso, não ofende o princípio democrático a atuação jurisdicional que se volte à proteção de direitos fundamentais, especialmente aqueles titularizados por minorias vulneráveis, a exemplo dos moradores de favelas, da população negra e de crianças e adolescentes.¹⁰³ A proteção de direitos fundamentais não pode ficar condicionada aos azares da política majoritária ou às preferências da burocracia estatal, sob pena do seu completo esvaziamento.

100. Já em relação à segunda objeção, cabe dizer que a pouca *expertise* do Poder Judiciário no campo das políticas públicas não exclui a possibilidade de se buscar soluções por meio de técnicas decisórias mais flexíveis, baseadas no diálogo e na cooperação entre diversos poderes estatais.¹⁰⁴ Dessa maneira, ao invés de a resposta vir pronta do tribunal, atribui-se ao governo a formulação, em prazo adequado, de plano para a sua superação. O plano, nessa hipótese, deve ser aprovado pelo Judiciário, ao qual caberá o posterior monitoramento da sua implementação, contando, para tanto, com a assessoria de outros órgãos envolvidos com a questão e se beneficiando também da participação da sociedade civil durante o processo.

101. Deve-se ressaltar que esse tipo de técnica de decisão alternativa vem sendo largamente utilizada no Direito Comparado para a solução de graves e massificadas afrontas a direitos fundamentais, muitas vezes decorrentes de falhas estruturais em políticas públicas.

102. Na jurisdição constitucional norte-americana, tais técnicas foram usadas na tentativa de superação da segregação racial de fato em escolas públicas, na melhoria de instituições psiquiátricas, e também para o enfrentamento dos gravíssimos problemas prisionais

¹⁰² Cf. Ronald Dworkin. *Freedom's Law: the moral reading of the American Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 01-38.

¹⁰³ Mesmo correntes da teoria constitucional mais reticentes em relação a uma atuação proativa da jurisdição constitucional, como os procedimentalistas, reconhecem que, em se tratando da defesa de minorias vulneráveis, esta atuação se justifica. Veja-se, a propósito, John Hart Ely. *Democracy and distrust: a theory of judicial review*. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

¹⁰⁴ Cf. Carlos Alexandre de Azevedo Campos. *Estado de Coisas Inconstitucional*. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 217-256.



do país.¹⁰⁵ No julgamento do famoso caso *Grootboom*, a Corte Constitucional da África do Sul constatou a inconstitucionalidade da política pública habitacional promovida pelo Estado e determinou sua reforma para que esta contemplasse medidas de alívio imediato a pessoas miseráveis.¹⁰⁶ A Corte também atribuiu a um órgão técnico independente a tarefa de supervisionar a elaboração e implementação do novo programa, reportando-se ao tribunal. Também a Corte Constitucional da Alemanha pautou o equacionamento do caso *Hartz IV* pela técnica do diálogo institucional, estabelecendo marcos a serem observados para que a definição legislativa a respeito do cálculo de benefício assistencial observasse o mínimo existencial.¹⁰⁷ A Corte Constitucional da Colômbia vale-se amplamente dessas técnicas dialógicas, para equacionamento de violações sistêmicas aos direitos fundamentais, como se deu no importante caso dos *desplazados*.¹⁰⁸

103. E a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal também não é estranha à necessidade de intervenção judicial para a solução de violações sistêmicas a direitos fundamentais. Com efeito, ao reconhecer o estado de coisas inconstitucional dos presídios brasileiros, no âmbito da ADPF nº 347, esta Corte consignou:

“Ao Supremo cumpre interferir nas escolhas orçamentárias e nos ciclos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, mas sem detalhá-las. Deve formular ordens flexíveis, com margem de criação legislativa e de execução a serem esquematizadas e avançadas pelos outros Poderes, cabendo-lhe reter jurisdição para monitorar a observância da decisão e o sucesso dos meios escolhidos. Ao atuar assim, reservará aos Poderes Executivo e Legislativo o campo democrático e técnico de escolhas sobre a forma mais adequada para a superação do estado de inconstitucionalidades, vindo apenas a colocar a máquina estatal em movimento e cuidar da harmonia dessas ações. Como destaca a doutrina

¹⁰⁵ Sobre a questão, v. Charles F. Sabel e Willian H. Simon. “Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds”. *Harvard Law Review*, nº 117, 2004. Em defesa deste modelo de atuação judicial, associado às structural injunctions, cf. Owen Fiss. *The Civil Rights Injunctions*. Bloomington: Indiana, 1978.

¹⁰⁶ Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others (CCT11/00) [2000] ZACC 19; 2001 (1) SA 46; 2000 (11) BCLR 1169 (4 October 2000).

¹⁰⁷ Tribunal Constitucional Federal da Alemanha. BverfGE 125, 175 (2010).

¹⁰⁸ Corte Constitucional na Colômbia. Sentencia T-025/2014. Veja-se, a propósito, César Rodrigues Garavito (Coord). *Mas allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado em Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2010.



colombiana, o Tribunal não chega a ser um ‘elaborador’ de políticas públicas, e sim um ‘coordenador institucional’, produzindo um ‘efeito desbloqueador’ [...].”¹⁰⁹

104. No caso desta ADPF, o equacionamento das inconstitucionalidades subjacentes à política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro demanda que este tribunal imponha, dentre outras medidas, a elaboração, pelo governo estadual, de *plano voltado à redução da letalidade policial e ao controle das violações de direitos humanos promovidas pela política de segurança pública fluminense*.

105. Trata-se, inclusive, de providência já antes exigida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos na sentença do caso *Favela Nova Brasília v. Brasil*, mas ainda hoje não cumprida pelo Poder Executivo fluminense. Na oportunidade, a Corte condenou o país pelas falhas e demoras na investigação e punição de agentes policiais pela execução extrajudicial de 26 pessoas e por atos de violência sexual cometidos contra três mulheres – sendo duas delas menores de idade –, e consignou:

“322. [...] 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.”¹¹⁰

106. Postula-se que esta Corte determine a elaboração de plano no prazo de até 90 (noventa) dias, com medidas objetivas, cronogramas e definição dos recursos a serem utilizados para o seu cumprimento.

¹⁰⁹ STF. ADPF nº 347-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 19/02/2016.

¹¹⁰ Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Caso Favela Nova Brasília v. Brasil*. Sentença de 16 de fevereiro de 2017, p. 78 (grifos acrescentados).



107. Tal plano deve contemplar, obrigatoriamente, providências voltadas à melhoria do treinamento dos policiais do Estado do Rio de Janeiro, inclusive em programas de reciclagem, com vistas à redução da letalidade da ação policial, tais como a fixação de protocolos públicos de uso proporcional e progressivo da força, e de protocolos públicos de abordagem policial e busca pessoal para redução da prática de “*filtragem racial*”.¹¹¹ Isso porque as inequívocas falhas na atuação dos agentes de segurança do Estado do Rio de Janeiro podem ser reduzidas por meio do aperfeiçoamento desses servidores públicos, de modo a não só torná-los mais capacitados à delicada tarefa do policiamento ostensivo, como também – e sobretudo – a fazer com que incorporem em suas atividades a preocupação central com a necessidade de preservação da vida e da incolumidade física e psicológica das populações que vivem e transitam em áreas conflagradas.

108. A esse respeito, talvez o mais eloquente exemplo do despreparo dos policiais fluminenses seja a já referida morte da menina Ágatha Félix, que, ao que tudo indica, foi provocada por tiro de policial, em local densamente povoado, disparado apenas porque uma motocicleta ultrapassou o bloqueio feito pelos agentes. Não é preciso ser especialista em segurança pública para perceber que tal ação não se compatibiliza com a atuação das forças policiais em uma democracia constitucional. Como já dito, no Estado Democrático de Direito, a polícia existe para servir às pessoas e proteger os seus direitos, não para combater supostos inimigos, e é por isso que o Governo do Rio de Janeiro deve envidar esforços para que tal paradigma de segurança pública cidadã se concretize.

109. Em sentido semelhante, aponta a recomendação feita pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a todo o Estado brasileiro, por meio do relatório de mérito proferido no âmbito do já referido caso *Favela Nova Brasília v. Brasil* (**doc. 05**):

¹¹¹ Pode-se definir “filtragem racial” como “o uso da raça ou da etnia como justificativa para suspeitar que alguém tenha cometido uma infração penal”, ou ainda como “qualquer prática de policiamento que sujeita indivíduos a um escrutínio maior, baseando-se integral ou parcialmente em sua raça” (Renée McDonald Hutchins. “Racial profiling: the law, the policy and the practice. In: Angela J. Davis (ed.). *Policing the black man: arrest, prosecution and imprisonment*. New York: Pantheon Books, 2017, p. 99 e 103).



“Com base na análise e conclusões deste relatório de mérito, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos recomenda ao Estado brasileiro:

[...]

6. Implementar planos para modernizar e profissionalizar as forças policiais, garantindo a rendição de contas por abusos do passado mediante o afastamento de notórios perpetradores dos órgãos de segurança do Estado, assim como de outros cargos de autoridade, e adequar a sua filosofia institucional para cumprir com padrões e princípios internacionais de direitos humanos relacionados com segurança cidadã;

7. Treinar adequadamente o pessoal policial em como lidar efetivamente e eficazmente com pessoas dos setores mais vulneráveis da sociedade, incluindo crianças, mulheres, e moradores de favela, a fim de superar o estigma de que todos os pobres são criminosos; [...].”¹¹²

110. Do mesmo modo, o plano deve contemplar medidas voltadas a resolver outro grave problema narrado nesta petição: a ausência ou insuficiência de acompanhamento psicológico dos policiais, embora sujeitos a rotinas estressantes e a episódios constantes de violência. De acordo com levantamento feito este ano, toda a tropa da polícia militar fluminense, que conta com efetivo de aproximadamente 44.500 policiais, tem à sua disposição apenas 77 psicólogos – uma média de 577 agentes de segurança por profissional da saúde mental.¹¹³ Diante desse cenário, revela-se inviável garantir o adequado atendimento psicológico a esses servidores públicos, o que acaba afetando a qualidade e a eficiência do trabalho por eles prestados, bem como a vida e a incolumidade dos próprios destinatários dos seus serviços, sobretudo daqueles que moram em áreas conflagradas.

111. A esse respeito, deve-se destacar a necessidade de que o plano também contemple providências de acompanhamento psicológico e de afastamento das funções de policiamento ostensivo de agentes de segurança envolvidos em episódios de morte em situações de oposição à intervenção policial (os antigos “autos de resistência”). Note-se que o afastamento

¹¹² Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório de Mérito nº 141, de 31 de outubro de 2011, p. 63 (grifos acrescentados).

¹¹³ Cf. Matheus Rodrigues. “Polícia Militar do RJ tem em média 1 psicólogo responsável por 577 policiais da ativa”. *GI*. 17/06/2019. Disponível eletronicamente em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/06/17/policia-militar-do-rj-tem-em-media-1-psicologo-responsavel-por-577-policiais-da-ativa.ghtml>>.



temporário, nessa hipótese, não expressa qualquer juízo condenatório acerca do possível homicídio praticado pelo policial – o que não seria compatível com o princípio da presunção de inocência. Trata-se de ferramenta de proteção da sociedade e do próprio policial envolvido, que tem como premissa a noção de que, mesmo que não tenha praticado ilícito penal, o policial que participa de morte violenta envolve-se em situação profundamente traumática, a qual tende a demandar apoio especializado. Ele deve, portanto, ser poupado do estresse inerente à rotina de policiamento ostensivo e passar por avaliação psicológica apta a preservar a sua segurança e a de terceiros. Cuida-se, pois, de questão da mais alta importância, que deve ser levada em consideração pelo Estado do Rio de Janeiro no momento de elaborar o planejamento em questão.

112. Pois bem. Durante a elaboração do plano, o Governo do Estado do Rio de Janeiro deve oportunizar a apresentação de manifestações da sociedade civil, bem como, no mínimo, das seguintes instituições públicas externas à estrutura hierárquica do Poder Executivo: a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro – que tem atuação destacada nessa área –, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.

113. Após a apresentação do plano, é imprescindível que esta Corte convoque audiência pública para a sua discussão com a sociedade civil. Afinal, como já se disse nesta petição, a polícia democrática deve se abrir a toda a comunidade, estimulando a participação popular na gestão da segurança pública.¹¹⁴ Ademais, sugere-se a realização de tal audiência na capital do Estado do Rio de Janeiro, com vistas a facilitar o comparecimento dos próprios moradores das áreas conflagradas.

114. Ultrapassadas essas etapas, o plano deve ser homologado por esta Suprema Corte, de forma a vincular quem o formulou. Caso ele não seja apresentado, ou os seus termos sejam considerados inadequados ou insuficientes, caberá a este STF, evidentemente, impor as medidas substitutivas ou adicionais que considerar apropriadas. Além disso, uma vez

¹¹⁴ Cf. Cláudio Pereira de Souza Neto. “A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas”. *Op. cit.*, p. 50-53.



homologado o plano, não deve se encerrar aí a jurisdição deste tribunal. Pelo contrário, é fundamental que ocorra, em seguida, o monitoramento da sua implementação, com a participação dos órgãos já referidos e da sociedade civil, a fim de assegurar a efetividade das soluções propostas.

115. Essa técnica decisória mais flexível, baseada no diálogo e na cooperação, pode se revelar mais efetiva para o equacionamento das inconstitucionalidades aqui apontadas do que a adoção de decisões de perfil mais tradicional e ortodoxo. Dessa forma, deve este eg. STF impor ao Estado do Rio de Janeiro a elaboração, no prazo de até 90 (noventa) dias, do referido plano para redução da letalidade policial e controle das violações de direitos humanos por agentes de segurança, nos termos acima sugeridos.

VIII.2. “Caveirões aéreos”: vedação ao uso de helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror. Inconstitucionalidade do art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001

116. Como já mencionado, a utilização de helicópteros como plataformas de tiro em operações policiais coloca em risco os direitos mais básicos dos moradores de comunidades e lhes impõe clima de verdadeiro terror. Ainda em 2018, a imprensa chegou a comparar os impressionantes vídeos que registram o uso dos chamados “caveirões aéreos” às sequências vistas no filme *Apocalypse Now*: “faltaram a paisagem do Vietnã e o fundo musical da ‘Cavalcada das Valquírias’”, disse o jornalista Bernardo Mello Franco.¹¹⁵

117. Helicópteros só podem ser utilizados, de forma minimamente segura, como plataformas de observação à distância, prestando apoio às operações terrestres. É que, conforme ressaltam especialistas, os tiros disparados a partir de helicópteros em movimento – que balançam e emitem sons ensurdecedores – não têm precisão suficiente, colocando em risco a

¹¹⁵ Bernardo Mello Franco. “Intervenção não derrota o crime, mas aumenta letalidade da polícia no Rio”. *O Globo*. 22/06/2018. Disponível eletronicamente em: <<https://blogs.oglobo.globo.com/bernardo-mello-franco/post/intervencao-nao-derrota-o-crime-mas-aumenta-letalidade-da-policia-no-rio.html>>.



vida e a incolumidade física dos habitantes de regiões de conflito.¹¹⁶ Além disso, a distribuição espacial irregular das construções nas favelas, bem como o caráter precário dessas edificações, favorece o atingimento da população civil.

118. Nem mesmo atiradores de elite conseguem fazer disparos certos dentro dessas aeronaves, conforme declarou, em entrevista, José Vicente da Silva Filho, consultor e professor do Centro de Altos Estudos de Segurança da Polícia Militar de São Paulo.¹¹⁷ Há grande perigo, inclusive, para os próprios policiais que operam os helicópteros, conforme evidenciam os numerosos casos de morte de agentes de segurança em aeronaves utilizadas para confronto armado direto, em razão, *e.g.*, de incêndios provocados por tiros disparados contra esses veículos.¹¹⁸

119. Não por outro motivo, as normas que regulamentam especificamente a aviação buscam limitar o uso bélico de aeronaves e exigir a adoção de práticas que minimizem riscos. Sob tal perspectiva, a Lei nº 7.565/1986, que institui o Código Brasileiro de Aeronáutica, prevê, em seu art. 21, *caput*:

*“Art. 21. Salvo com autorização especial de órgão competente, **nenhuma aeronave poderá transportar explosivos, munições, arma de fogo, material bélico, equipamento destinado a levantamento aerofotogramétrico ou de prospecção, ou ainda quaisquer outros objetos ou substâncias consideradas perigosas para a segurança pública, da própria aeronave ou de seus ocupantes.**”* (grifos acrescentados)

¹¹⁶ Cf. Júlia Dias Carneiro. “‘Tinha helicóptero atirando de cima’: professores acalmam alunos com música durante operação que matou 8 no Rio”. *BBC Brasil*. 07/05/2019. Disponível eletronicamente em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48190478>>.

¹¹⁷ Cf. Antônio Werneck. “Uso de bombas por helicóptero em ação na Cidade de Deus é alvo de críticas de especialistas”. *O Globo*. 22/08/2019. Disponível eletronicamente em: <<https://oglobo.globo.com/rio/uso-de-bombas-por-helicoptero-em-acao-na-cidade-de-deus-alvo-de-criticas-de-especialistas-23894317>>.

¹¹⁸ Cite-se, como exemplo paradigmático dessa afirmação, a morte de três policiais, carbonizados em virtude de incêndio provocado por tiros que alvejaram helicóptero das forças de segurança, que estava sendo utilizado como plataforma de tiro em operação no Morro dos Macacos, em Vila Isabel, na Zona Norte da capital do estado. Cf. Alicia Uchôa. “Para especialistas, helicópteros não deveriam ser utilizados em confrontos”. *G1*. 23/10/2009. Disponível eletronicamente em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL1351235-5606,00-PARA+ESPECIALISTAS+HELICOPTEROS+NAO+DEVERIAM+SER+UTILIZADOS+EM+CONFRONTO+S.html>>.



120. Nessa mesma linha, cumpre ressaltar que o Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica (RBHA) n° 91 (**doc. 11**), expedido pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, estabelece, de maneira expressa, que, “[e]xceto quanto às organizações federais, é vedado aos demais Órgãos a instalação e/ou adaptação de armamento fixo em suas aeronaves” (item 91.955, b, grifos acrescentados). Ora, a intenção do diploma parece inequívoca: veículos aéreos, em regra, não podem ser utilizados como plataformas de tiro. Afinal, o próprio RBHA n° 91 prevê que as aeronaves autorizadas a operar em condições especiais devem se prestar à proteção e ao socorro público (item 91.961, a), e não ao confronto armado direto, com ameaça à vida e à incolumidade física de terceiros e dos próprios agentes.

121. O RBHA n° 91 também dispõe ser obrigação do órgão de segurança que opere aeronaves gerenciar os perigos na realização de operações aéreas, considerando, por exemplo, se os riscos criados pela operação não podem agravar a situação, ou se esses compensam os possíveis danos, em uma relação de custo/benefício (item 91.961). Estabelece, ainda, que é responsabilidade desse mesmo órgão “adotar medidas de precaução visando à segurança da população e propriedades sob área de operação” (item 91.963, b). Contudo, a prática das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, como visto, caminha na direção oposta à da minimização desses riscos.

122. Além de extremamente perigoso, o uso de helicópteros para disparo de armas de fogo ou para infligir pânico em moradores de comunidades aprofunda a lógica bélica do combate militar, em detrimento dos direitos fundamentais da população e do paradigma de segurança pública cidadã inaugurado pela CF/88. Diferentemente das atividades de defesa nacional, que competem às Forças Armadas (art. 142, CF/88), as ações de segurança pública são exercidas pelos órgãos policiais com vistas, sobretudo, à preservação da incolumidade das pessoas (art. 144, CF/88). Sendo assim, não se pode admitir confusões entre esses dois regimes jurídicos, sob pena de se perpetuar, por meio da atuação das corporações policiais, o conceito equivocado de segurança como guerra contra inimigos internos.



123. Nesse ponto, cabe recordar que nem mesmo em cenários de conflito armado internacional vale tudo. Em tal sentido, a IV Convenção de Genebra, ratificada pelo Brasil, prevê que, em tempos de guerra, a população civil deve ser protegida de qualquer medida que possa causar sofrimentos ou extermínio, incluindo brutalidades praticadas por agentes civis ou militares (Artigo 32), bem como proíbe penas coletivas, medidas de intimidação e atos de terrorismo contra civis (Artigo 33). Dessa maneira, a utilização indiscriminada de aeronaves pelas forças policiais, por provocar a morte de pessoas e infligir pânico na população que habita áreas conflagradas, assemelha-se às práticas vedadas pelo referido documento internacional. Em outras palavras, nem mesmo em guerra declarada seriam juridicamente admissíveis as práticas com helicópteros adotadas pelo Estado do Rio de Janeiro em operações policiais!

124. A propósito, também cumpre lembrar o caso *Masacre de Santo Domingo v. Colombia*, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.¹¹⁹ Na oportunidade, o referido tribunal analisou as afrontas a direitos humanos cometidas pelas forças armadas colombianas, que se utilizaram de helicóptero para, sob o pretexto de combater as FARC, bombardear e metralhar a rua principal da cidade de Santo Domingo, ocasionando a morte de 17 pessoas, incluindo seis crianças, e ferindo outros 27 indivíduos. Em sua decisão, a Corte consignou que, em conflitos armados internacionais e não internacionais, o Estado deve sempre distinguir o bem-estar dos civis dos objetivos militares, bem como utilizar a força de maneira proporcional, de modo a zelar pela vida e pela integridade da população – nada mais distante da realidade vivida pelos moradores das comunidades fluminenses.

125. Pois bem. Sabe-se que o Estado do Rio de Janeiro também possui suas próprias normas sobre o uso de aeronaves em operações de segurança. De fato, o Decreto Estadual nº 20.557/1994 (**doc. 12**), parcialmente em vigor, prevê que o emprego de tais veículos nas referidas circunstâncias só poderá ocorrer em missões de salvamento e de apoio policial (art. 1º). Os casos de apoio, segundo o art. 3º do diploma, compreendem a supervisão de áreas onde se realizem operações (inciso I), a identificação e o acompanhamento de veículos em deslocamento para evitar fuga dos condutores após prática de delitos (inciso II), e o transporte

¹¹⁹ Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Caso Masacre de Santo Domingo v. Colombia*. Sentença de 30 de novembro de 2012.



e desembarque de efetivos policiais em posições estratégicas ou em locais de difícil acesso por vias terrestres (inciso III).

126. Originalmente, o decreto também estabelecia, em seu art. 4º, que “[e]m nenhuma hipótese o helicóptero poderá ser usado em confronto armado direto, e somente no caso do inciso III do artigo anterior a aeronave transportará armas, **as quais só poderão ser utilizadas após o desembarque**” (grifos acrescentados). Tal dispositivo, que vedava o uso de aeronaves como plataformas de tiro, coadunava-se com os ditames constitucionais de proteção aos direitos fundamentais da população e dos próprios agentes de segurança.

127. Ocorre, todavia, que a norma em questão teve sua eficácia alterada pelo já referido Decreto Estadual nº 27.795/2001, que, em seu art. 2º, dispõe: “O disposto no art. 4º do Decreto nº 20.557, de 26.09.94, **não se aplica às operações previstas no art. 3º do mesmo diploma legal**” (grifos acrescentados).¹²⁰ Em outras palavras, o novo decreto, apesar de confuso em sua redação, parece ter afastado a proibição, antes vigente, do uso do helicóptero como plataforma de tiro nas operações policiais.

128. Por isso, o art. 2º do Decreto nº 27.795/2001 ameaça diretamente o direito fundamental à vida, afrontando, ainda, o princípio da dignidade da pessoa humana.

129. Ademais, está-se diante de hipótese de claro retrocesso social, o que também é vedado pela nossa ordem constitucional. Como se sabe, não se admite que o Poder Público volte atrás na concretização de direitos fundamentais,¹²¹ ainda mais quando se trata de caso de grave desproteção a direitos tão básicos como a vida, a incolumidade física e psicológica, e a

¹²⁰ Eis a letra do art. 3º do Decreto nº 20.557/1994: “Art. 3º - A missão de Apoio Policial compreende: I - Supervisão de áreas onde se realizem operações, observando a presença e atuação do policiamento destacado, transmitindo-lhe orientações relevantes para o êxito da missão; II - Identificação e acompanhamento de veículos em deslocamento, para evitar a fuga dos condutores após a prática de crimes; III - Transporte e desembarque de efetivos policiais em posições estratégicas ou em locais de difícil acesso por vias terrestres.”

¹²¹ Cf., e.g., Ingo Wolfgang Sarlet. “Proibição do retrocesso, dignidade humana e direitos sociais: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível”. *Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado*, nº 15, 2008; e Felipe Derbli. “A Aplicabilidade do Princípio da Proibição do Retrocesso Social no Direito Brasileiro”. In: Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento (orgs.). *Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.



dignidade. Cuida-se do importante *princípio da proibição do retrocesso*, já reconhecido por este eg. STF em inúmeras decisões,¹²² que visa a assegurar as conquistas já alcançadas no plano da realização de direitos fundamentais, erigindo obstáculo constitucional para as involuções nessa seara. Dessa maneira, não há dúvida de que o art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001 é inconstitucional, e deve assim ser afastado, com vistas a reestabelecer a eficácia da normativa anterior sobre o tema, reforçando a proibição ao emprego dos chamados “*caveirões aéreos*”.

130. Portanto, deve este Supremo Tribunal Federal vedar que as forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro usem helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror, o que envolve a declaração de inconstitucionalidade do art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001, com o conseqüente reconhecimento da repriminção dos efeitos do art. 4º do Decreto Estadual nº 20.557/1994.

VIII.3. Proteção à inviolabilidade de domicílio

131. Uma das principais reclamações dos moradores de comunidades fluminenses diz respeito às frequentes invasões aos seus domicílios. É o que aponta, *e.g.*, relatório produzido pela ONG Redes da Maré, segundo o qual, “[s]eguindo o padrão dos anos anteriores, a invasão de domicílio foi a violação de direito preponderante em 2018, atingindo 37% das pessoas acolhidas”.¹²³

132. Como ressaltado anteriormente, a inviolabilidade de domicílio é direito fundamental previsto na CF/88 e em convenções internacionais das quais o Brasil é signatário e, por isso, demanda proteção reforçada por parte do Poder Público. Dessa maneira, em regra, “*nenhum agente público poderá, contra a vontade de quem de direito (invito domini), ingressar, durante o dia, sem mandado judicial, em aposento ocupado de habitação coletiva,*

¹²² Cf., *e.g.*, STF. RE 878.694, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe 19/05/2015; STF. ADI nº 4.543, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 13/10/2014; e RE nº 639.337-AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 15/09/2011.

¹²³ Redes da Maré. *Boletim Direito à Segurança Pública na Maré 2018*, p. 07. Disponível eletronicamente em: <<http://redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BoletimSegPublica2018.final.pdf>>.



sob pena de a prova resultante dessa diligência de busca e apreensão reputar-se inadmissível, porque impregnada de ilicitude originária”,¹²⁴ conforme decidiu este eg. STF, com base na letra inequívoca do art. 5º, inciso XI, CF/88.

133. Há diversas exigências impostergáveis para ingresso não autorizado no domicílio de pessoas.

134. É essencial, em primeiro lugar, que os mandados judiciais de busca e apreensão sejam sempre individualizados, com descrição adequada do local onde será realizada a diligência, bem como de suas razões e finalidades. Isso porque a expedição de mandados coletivos ou genéricos, prática recorrente nas favelas no Estado do Rio de Janeiro, fere o direito fundamental à inviolabilidade do domicílio, além de outros valores constitucionais. Ademais, cuida-se de providência discriminatória, porquanto, ao recair quase sempre sobre os domicílios localizados em favelas,¹²⁵ *“faz supor que há uma categoria de sujeitos ‘naturalmente’ perigosos e/ou suspeitos, em razão de sua condição econômica e do lugar onde moram”*.¹²⁶

Como aponta a doutrina:

*“Tratando-se de decorrência natural dos princípios constitucionais que protegem tanto o domicílio, quanto a vida privada e a intimidade do indivíduo, torna-se indispensável que o magistrado expeça mandados de busca e apreensão com objetivo certo e contra pessoa determinada [...]. Não é possível admitir-se ordem judicial genérica, conferindo ao agente da autoridade liberdade de escolha e de opções a respeito dos locais a serem invadidos e vasculhados. Trata-se de abuso de autoridade de quem assim concede a ordem e de quem a executa, indiscriminadamente.”*¹²⁷

¹²⁴ STF. RHC 90.376, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 18/05/2007.

¹²⁵ Nas palavras de Aury Lopes Jr., “[s]ituação absolutamente ilegal a nosso sentir são os mandados de busca e apreensão genéricos, **muitas vezes autorizando a diligência em quarteirões inteiros (obviamente na periferia...), conjuntos residenciais ou mesmo nas ‘favelas’ de tal ou qual vila**” (Aury Lopes Jr. *Direito Processual Penal*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 525, grifos acrescentados).

¹²⁶ Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e 2ª Câmara Criminal do Ministério Público Federal. *Nota Técnica Conjunta nº 01/2018*, p. 07. Disponível eletronicamente em: <<https://www.conjur.com.br/dl/mpf-critica-mandados-coletivos.pdf>>.

¹²⁷ Guilherme de Souza Nucci. *Curso de Direito Processual Penal*. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2018, p. 671.



135. Vale ressaltar que a exigência constitucional de individualização dos mandados de busca e apreensão já está, inclusive, prevista na lei processual, que, contudo, carece de aplicação mais rigorosa pelo Poder Judiciário fluminense. É o que se depreende do art. 243, *caput*, do Código de Processo Penal, abaixo transcrito:

“Art. 243. O mandado de busca deverá:

I - indicar, o mais precisamente possível, a casa em que será realizada a diligência e o nome do respectivo proprietário ou morador; ou, no caso de busca pessoal, o nome da pessoa que terá de sofrê-la ou os sinais que a identifiquem;

II - mencionar o motivo e os fins da diligência;

III - ser subscrito pelo escrivão e assinado pela autoridade que o fizer expedir.” (grifos acrescentados)

136. A letra do dispositivo é clara e, portanto, precisa ser cumprida pelos magistrados do Estado do Rio de Janeiro. Conforme bem afirmou o Min. Celso de Mello, “[o] código de processo penal, em seu artigo 243, exige que do mandado de busca e apreensão conste sempre que possível o local objeto da busca. Essa é uma medida invasiva, intrusiva. O objetivo da legislação é proteger o indivíduo em face da opressão do poder”.¹²⁸

137. Recentemente, o STJ declarou a nulidade de mandados coletivos, em caso que envolvia justamente favelas no Estado do Rio de Janeiro. Veja-se, a propósito, o que consignou o Min. Sebastião Reis Júnior, relator do acórdão:

“Reitero [...] o meu entendimento de que não é possível a concessão de ordem indiscriminada de busca e apreensão para a entrada da polícia em qualquer residência. A carta branca à polícia é inadmissível, devendo-se respeitar os direitos individuais. A suspeita de que na comunidade existam criminosos e

¹²⁸ Teo Cury e Amanda Pupo. “Celso de Mello defende que mandados de busca e apreensão observem limites da lei”. *O Estado de São Paulo*, 21/02/2018. Disponível eletronicamente em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,celso-de-mello-defende-que-mandados-de-busca-e-apreensao-observem-limites-da-lei,70002198519>>.



de que crimes estejam sendo praticados diariamente, por si só, não autoriza que toda e qualquer residência do local seja objeto de busca e apreensão.”¹²⁹

138. Em igual sentido, destacou o Min. Rogerio Schietti Cruz:

*“São até compreensíveis a angústia e as vicissitudes locais para se explicarem as razões que levam as autoridades administrativas a postular e as judiciárias a autorizar buscas e apreensões em diversas localidades, sem a indicação dos destinatários dessas medidas – como possíveis autores dos atos objeto das investigações – e sem que se identifiquem, **com o mínimo de detalhamento possível**, quais residências serão alvo das ações estatais.*

*Sem embargo, a iniciativa é **notoriamente ilegal** e merece repúdio como **providência utilitarista** e ofensiva a um dos mais sagrados direitos de qualquer indivíduo – seja ele rico ou pobre, morador de mansão ou de barraco – i.e., **o direito a não ter a sua residência, sua intimidade e sua dignidade violadas por ações do Estado, fora das hipóteses previstas na Constituição da República e nas leis.***

[...]

*Em um quadro ignominioso como este [da segurança pública no Rio de Janeiro], **não vejo ser possível sacrificar ainda mais as pessoas que, por exclusão social, moram em comunidades carentes de qualquer tipo de intervenção positiva do Estado**, submissas ao crime organizado, sem serviços públicos minimamente eficientes, sujeitando-as, além de tudo isso, a ter a intimidade de seus lares invadida por forças policiais, com mandados de busca e apreensão expedidos com a finalidade de procurar e apreender armas, aparelhos celulares, documentos e objetos necessários à prova de fatos ilícitos imputados a organizações criminosas que utilizariam a população local para se homizarem e para guardarem instrumentos e produtos de seus delitos.*

*Por melhores que sejam as intenções dos agentes estatais responsáveis pela Segurança Pública no Rio de Janeiro, **não é aceitável regredir-se na proteção dos direitos e das garantias individuais**, positivados e tutelados na Constituição da República como conquistas civilizatórias não mais sujeitas a retrocessos.”* (grifos originais)

¹²⁹ STJ. HC n° 435-934-AgR, 6ª Turma, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, j. 05/11/2019 (acórdão ainda não publicado).



139. É, pois, obrigatório que os órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao expedir ordem de busca e apreensão, indiquem, de forma mais precisa possível, o local, o motivo e o objetivo da diligência.

140. Em segundo lugar, os mandados de busca e apreensão domiciliar devem ser cumpridos pelas forças policiais fluminenses sempre durante o dia, conforme exige, expressamente, o próprio art. 5º, inciso XI, da Constituição de 1988, bem como o art. 245, *caput*, do CPP.¹³⁰ Sendo assim, em virtude dessa restrição constitucional, é necessário proibir que agentes de segurança, ainda que munidos de mandado, adentrem domicílios localizados em comunidades durante a noite, com vistas a se preservar o repouso noturno e a tranquilidade dos seus moradores.

141. Em terceiro lugar, deve-se impor que o ingresso em domicílios, quando feito sem mandado judicial, seja lastreado em causas robustas, capazes de indicar situação de flagrância anterior à própria diligência, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente, e de nulidade dos atos praticados. Nesse sentido, já se pronunciou o Plenário desta Suprema Corte, em precedente com repercussão geral reconhecida (Tema nº 280):

“A entrada forçada em domicílio, sem uma justificativa prévia conforme o direito, é arbitrária. Não será a constatação de situação de flagrância, posterior ao ingresso, que justificará a medida. Os agentes estatais devem demonstrar que havia elementos mínimos a caracterizar fundadas razões (justa causa) para a medida.”¹³¹

142. A importância de se exigir elementos sólidos e idôneos da existência do flagrante é sensivelmente maior na hipótese das casas localizadas em favelas, tendo em vista a sua especial condição de vulnerabilidade. Sob tal perspectiva, também é fundamental reconhecer, com base na vedação constitucional ao anonimato (art. 5ª, inciso IV), que denúncias anônimas, por si só, não podem configurar justa causa para o ingresso forçado nesses domicílios, para que

¹³⁰ Prevê o dispositivo em questão: “Art. 245. **As buscas domiciliares serão executadas de dia, salvo se o morador consentir que se realizem à noite, e, antes de penetrarem na casa, os executores mostrarão e lerão o mandado ao morador, ou a quem o represente, intimando-o, em seguida, a abrir a porta**” (grifos acrescentados).

¹³¹ STF. RE nº 603.616, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 10/05/2016.



se evite, inclusive, a eventual fabricação de denúncias falsas pelas próprias forças de segurança. Nesse sentido, apontou o precedente acima referido, ao consignar que:

“[...] provas ilícitas, informações de inteligência policial – denúncias anônimas, afirmações de ‘informantes policiais’ (pessoas ligadas ao crime que repassam informações aos policiais, mediante compromisso de não serem identificadas), por exemplo – e, em geral, elementos que não têm força probatória em juízo não servem para demonstrar a justa causa” (grifos acrescentados).

143. Em outros termos, se denúncias anônimas não podem sequer servir como razão exclusiva para a expedição de mandados judiciais, por razões ainda maiores elas não se prestam a justificar o ingresso de autoridades públicas em residências quando não houver mandado judicial, tal como ocorre rotineiramente nas favelas fluminenses.

144. Em quarto lugar, deve-se exigir que toda e qualquer entrada forçada em domicílios durante operações policiais seja devidamente justificada e detalhada por meio da elaboração dos competentes autos circunstanciados. Trata-se, aliás, de obrigação já prevista no Código de Processo Penal, que, em seu art. 245, § 7º, dispõe: “[f]inda a diligência, os executores lavrarão auto circunstanciado, assinando-o com duas testemunhas presenciais, sem prejuízo do disposto no § 4º”, segundo o qual, quando ausente o morador, deve “ser intimado a assistir à diligência qualquer vizinho, se houver e estiver presente”.

145. A absoluta necessidade da lavratura do auto circunstanciado se justifica porque, somente assim, é possível exercer o controle judicial *a posteriori* das razões da diligência, bem como dos atos praticados pelos agentes públicos durante a sua realização. Como bem registrou o Min. Ricardo Lewandowski no julgamento acima mencionado, “para que haja essa sindicabilidade por parte da autoridade judicial, mesmo na audiência de custódia, é preciso que se faça um auto qualquer de ingresso na casa”. Tal documento, é claro, deverá acompanhar eventual auto de prisão em flagrante ou de apreensão de adolescente por ato infracional e, nesse caso, ser remetido ao juízo da audiência de custódia, ou, na falta deste, ao juízo competente, no prazo de 24 horas fixado pelo art. 306, § 1º, CPP.



146. Por fim, também é preciso estabelecer que qualquer ingresso em domicílio – mesmo aqueles autorizados por mandado judicial – deve se dar nos estritos limites dos fins excepcionais a que se destina. Isso porque, conforme antes referido, há diversos relatos, comprovados por visitas feitas pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (**doc. 10**), de utilização de imóveis localizados em áreas conflagradas como bases operacionais improvisadas da polícia, o que restringe indevidamente os direitos de privacidade, segurança e propriedade dos moradores, e coloca suas vidas em risco.

147. Ao exceder as finalidades do ingresso forçado a domicílio, tal prática também viola o art. 5º, inciso XXV, CF/88, segundo o qual “***no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano***” (grifos acrescentados). Afinal, conforme já decidiu esta Suprema Corte, os requisitos para o exercício regular do poder de requisição “*estão insertos no capítulo dos direitos e garantias fundamentais do cidadão*” e “[a] Constituição, como se sabe, tem como um dos objetivos mais elevados oferecer ao cidadão certas garantias contra atos arbitrários do Estado, que invadam sua esfera de liberdade, sua propriedade, entre outros”.¹³² Nesse sentido, é necessário que se proibam tais condutas irregulares, eis que gravemente lesivas a direitos fundamentais.

148. Logo, deve este eg. STF impor, ao Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro e às polícias fluminenses, o cumprimento das exigências constitucionais e legais acima discriminadas, de modo a fazer assegurar o direito constitucional dos moradores de comunidades à inviolabilidade de seus domicílios, hoje sistematicamente afrontado durante operações policiais.

¹³² STF. MS nº 25.295, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 05/10/2007.



VIII.4. Ambulâncias e equipes de saúde em operações policiais

149. Como confirmam as estatísticas já referidas nesta petição, as operações policiais realizadas no Estado do Rio de Janeiro resultam frequentemente em mortos e feridos. Assim, visando a assegurar o direito constitucional à vida e à saúde dos moradores e agentes policiais envolvidos, é fundamental que o Estado do Rio de Janeiro garanta a presença obrigatória de ambulâncias e de profissionais da área de saúde em todas as operações policiais que realiza em favelas.

150. Ademais, sabe-se que, há pelo menos três anos, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro já autorizou o Poder Executivo a implantar a medida em questão. Conforme determina a Lei Estadual n° 7.385/2016 (**doc. 13**), “[f]ica o Poder Executivo autorizado a estabelecer a obrigatoriedade da presença de ambulâncias em operações policiais, previamente planejadas, com possíveis confrontos armados” (art. 1º, *caput*). O diploma em questão ainda estabelece que tais veículos deverão possuir equipamentos de primeiros socorros e ressuscitador, e estar guarnecidos com profissionais de saúde, como médicos e enfermeiros (art. 3º). Também determina que o órgão policial comunique a realização da operação ao hospital estadual ou municipal mais próximo da área, para que a unidade de saúde possa receber eventuais feridos (art. 4º).

151. Apesar disso, tais providências não vêm sendo implementadas pelo Poder Executivo fluminense.

152. Vale ressaltar que, para além da sua importância na efetivação dos direitos à vida e à saúde, a presença de ambulâncias e de profissionais da área em operações policiais também visa a resolver o problema relativo à alteração de cenas de crime pelos próprios agentes de segurança. Com efeito, há diversos relatos de que, sob o pretexto de prestação de atendimento às vítimas, os policiais removem corpos do local do crime, prejudicando, conseqüentemente, a perícia, a investigação do fato e a administração da Justiça, de modo a gerar impunidade.



153. É o que afirma Paloma Lamego, sub-defensora pública-geral do Estado do Rio de Janeiro: *“No Rio, o problema dos autos de resistência é que a PM desfaz a cena do crime, dificultando muito a investigação. No caso do Fallet, em que os agentes alegam ter levado as vítimas para o hospital, não existia socorro possível. Já estavam todas mortas”*.¹³³

154. Desse modo, é fundamental que esta eg. Suprema Corte obrigue o Estado do Rio de Janeiro a utilizar ambulâncias e equipes de saúde em operações policiais, como já autorizado pela Lei Estadual nº 7.385/2016, determinando, ainda, que esses profissionais de saúde preservem os vestígios do delito, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres por agentes de segurança, sob pretexto de suposta prestação de socorro.

VIII.5. Excepcionalidade da realização de operações policiais em áreas próximas a escolas, creches, hospitais e postos de saúde

155. A Constituição assegura a absoluta prioridade na garantia dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, dentre os quais se destacam a vida, a saúde, a educação e a dignidade. No entanto, a política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro expõe os menores a inúmeros riscos, sobretudo aqueles que habitam em comunidades pobres.

156. São muitos os relatos, por exemplo, de operações policiais nas proximidades de estabelecimentos de ensino situados nessas comunidades, mesmo em horários de entrada e saída de alunos, o que não somente ameaça a vida dos estudantes, como também prejudica o funcionamento dos equipamentos educacionais, em prejuízo do seu direito à educação.

157. Sob tal perspectiva, faz-se absolutamente necessário que o Poder Executivo fluminense assente a excepcionalidade da realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizadas escolas e creches, especialmente no período de entrada e de saída de

¹³³ Felipe Betim. “Ciclo de impunidade em operações policiais com mortes ronda o caso Ágatha”. *El País Brasil*. 10/10/2019. Disponível eletronicamente em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/03/politica/1570057066_395793.html>



alunos e de profissionais de ensino. Quando for verdadeiramente preciso realizar operações em regiões próximas a equipamentos educacionais, deverá o respectivo comando justificar as razões que tornaram tal medida indispensável, bem como apresentar as providências adotadas, junto à gestão de cada unidade escolar, para a preservação da integridade de todos, especialmente das crianças e adolescentes. Tais medidas devem ser formalizadas e encaminhadas, no prazo de 24 horas, ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – órgão responsável pelo controle externo da atividade policial.

158. Ademais, é essencial que se vede a utilização de creches e escolas como bases de operação das polícias fluminenses, proibindo-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas entradas e saídas de tais estabelecimentos. Com isso, busca-se evitar tragédias como aquela que vitimou fatalmente a menina Maria Eduarda, de 13 anos, alvejada por tiro de fuzil dentro de uma escola pública em Acari, Zona Norte da capital do estado, em 2017.¹³⁴ Do mesmo modo, é muito importante que se elaborem protocolos de comunicação entre as polícias e os equipamentos de educação, para que os diretores desses estabelecimentos possam reduzir os riscos daqueles sob sua responsabilidade.

159. O mesmo raciocínio deve se aplicar às operações policiais realizadas em áreas próximas a hospitais e postos de saúde. Tais estabelecimentos abrigam pessoas doentes, em situação de extrema vulnerabilidade, muitas vezes com grave dificuldade de locomoção. Logo, a atuação das forças de segurança não pode colocar em risco a vida e a integridade física dos pacientes, tampouco dos profissionais de saúde.

160. Cumpre destacar que diretrizes dessa natureza já estavam previstas na Instrução Normativa nº 03/2018 (**doc. 14**), expedida pela extinta Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe:

¹³⁴ “PM é indiciado pela morte da estudante Maria Eduarda no Rio”. *GI*. 26/06/2017. Disponível eletronicamente em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/pm-e-indiciado-pela-morte-da-estudante-maria-eduarda-no-rio.ghtml>>.



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

I - preservação da vida;

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

III - respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais;

IV - respeito e obediência às leis;

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

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

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

a) Evitar preferencialmente os horários de maior fluxo de entradas e saídas de pessoas de tais estabelecimentos, principalmente, entrada e saída de alunos nos estabelecimentos de ensino; e

b) O não baseamento de recursos operacionais nas entradas e interior de tais estabelecimentos, de maneira a evitar que os mesmos tornem-se alvos em potencial de infratores armados;

[...]

Art. 6º - Para a realização de operações policiais em áreas sensíveis recomenda-se:

[...]

***III - elaboração de protocolos próprios e sigilosos de comunicação envolvendo as polícias (civil e militar), o Centro Integrado de Comando e Controle (CICC) e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de saúde e de educação, caso disponibilizem canal técnico único por ente federado, de maneira que diretores de unidades de saúde e de ensino, logo após desencadeamento de operações policiais, tenham tempo hábil para reduzir concomitantemente os riscos à integridade física das pessoas sob suas responsabilidades;”** (grifos acrescentados)*



161. Infelizmente, o Estado do Rio de Janeiro não vem cumprindo nem mesmo essas regras elementares que ele próprio elaborou.

162. Portanto, deve este Supremo Tribunal Federal, com fundamento no art. 227, CF/88, determinar ao Estado do Rio de Janeiro que defina como absolutamente excepcional a realização de operações policiais em áreas próximas a escolas e creches, impondo a estrita observância dos parâmetros de atuação policial expostos acima.

VIII.6. Publicização de todos os protocolos de atuação policial. Elaboração, armazenamento e disponibilização de relatórios das operações de segurança

163. Nas repúblicas democráticas, as atividades estatais são exercidas às claras, a partir de parâmetros disponíveis ao conhecimento de todos os cidadãos. Como afirmou Norberto Bobbio, “*a opacidade do poder é a negação da democracia*”, que, portanto, deve ser concebida como “*o governo do poder visível, ou o governo cujos atos se desenvolvem em público, sob o controle da opinião pública*”.¹³⁵

164. Não à toa, a Constituição de 1988, em seu art. 37, *caput*, alça a publicidade à categoria de princípio da Administração Pública. Somente assim é possível assegurar o controle social sobre as atividades do Estado. A premissa pode ser sintetizada na famosa expressão de Louis Brandeis: “*não há melhor detergente do que a luz solar*”.¹³⁶

165. Do mesmo modo, a garantia de publicidade contribui para a efetividade do direito fundamental à informação, previsto nos arts. 5º, incisos XIV e XXXIII, e 220, § 1º, da Carta Maior. Como se sabe, o acesso à informação também é essencial para que as pessoas possam participar de modo consciente da vida em sociedade e fiscalizar os agentes públicos.

¹³⁵ Norberto Bobbio. “O Poder Invisível”. In: *As Ideologias e o Poder em Crise*. Trad. José Ferreira. Brasília: UnB, 1990, p. 209 e 211.

¹³⁶ Louis D. Brandeis. “What Publicity Can Do”. In: *Other People’s Money and How the Bankers Use It*. New York: Cosimo Books, 2009, p. 62 (tradução livre).



Não é exagero afirmar que o controle do poder tem no direito à informação o seu instrumento mais poderoso, sendo a transparência proporcionada por esse direito o melhor antídoto contra violações de direitos humanos e demais abusos cometidos por autoridades estatais. Por essa razão, já se disse que *“a informação é o oxigênio da democracia”*.¹³⁷

166. Dessa maneira, é essencial que todos os protocolos de atuação policial sejam publicizados. Não se trata, é claro, de exigir que o Poder Público divulgue previamente suas operações de segurança – o que frustraria a efetividade de muitas delas –, mas sim de determinar que sejam disponibilizadas ao público as normas que consolidam os parâmetros gerais de conduta a serem seguidos por todos os policiais civis e militares em suas atividades. Como consignado pela Min. Cármen Lúcia em importante julgado desta Suprema Corte, *“todo o cidadão tem o direito de saber o que o Estado por ele formado faz, como faz, porque faz e para que faz”*.¹³⁸

167. Não é isso, contudo, que se verifica no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. Ao contrário, como já mencionado nesta petição, o Poder Executivo fluminense vem se esforçando para tornar a atuação das forças de segurança cada vez menos transparentes, em confronto direto com o que prevê a Constituição de 1988. É o que se depreende, *e.g.*, da Resolução n° 63/2019 (**doc. 15**), expedida pela Secretaria de Estado de Polícia Civil, que tornou sigiloso, pelos próximos quinze anos, o protocolo relativo ao uso de aeronaves utilizadas em operações da polícia civil. Confira-se:

“Art. 1º - Fica aprovado o Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil, sendo atribuído ao mesmo, pelo prazo de 15 (quinze) anos, na forma do inciso II, do art. 29 e inciso II, do art. 30, do Decreto Estadual n° 46.475, de 25 de outubro de 2018, o grau de secreto.” (grifos acrescentados)

168. A rigor, como a ação das polícias fluminenses muitas vezes afronta direitos fundamentais da população – especialmente dos moradores de favelas –, a publicização dos

¹³⁷ A frase foi cunhada pela ONG internacional *Article 19*, voltada à defesa do acesso à informação.

¹³⁸ STF. ADPF n° 153, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, DJe 06/08/2010.



protocolos de atuação desses órgãos se faz ainda mais necessária. Sobre o ponto, cumpre rememorar que a Lei nº 12.527/2011 estabelece que o Poder Público não pode negar acesso à informação indispensável à tutela de direitos fundamentais, afastando expressamente qualquer pretensão de sigilo sobre informações ou documentos que versem acerca de condutas violadoras de direitos humanos praticadas por agentes públicos,¹³⁹ tais como aquelas narradas nesta petição.

169. Por razões semelhantes, também é imprescindível que sejam elaborados e divulgados relatórios detalhados de todas as operações realizadas pelas polícias fluminenses. Isso porque, se é extremamente difícil controlar aquilo que não conhecemos, é impossível conhecer o que não é sequer registrado ou documentado. Logo, a atuação dos agentes estatais precisa ser devidamente formalizada, sobretudo quando envolver potencial restrição a direitos fundamentais. Afinal, quanto maior a chance de afetação a direitos tão relevantes, maior a obrigação de documentação.

170. Ademais, a formalização da atuação estatal se justifica pelo direito individual de informação daqueles por ela diretamente afetados. Não se cuida aqui somente da possibilidade republicana, a todos os cidadãos conferida, de reclamar publicidade dos atos do Estado, mas do especial e menos restringível direito que se outorga àqueles que tiveram sua esfera de liberdades afetada pelas forças policiais: o de compreender o que lhes passou, para que assim possam eventualmente questionar o que reputarem devido e, mais, formar as suas próprias compreensões acerca dos fatos ocorridos, que muitas vezes são pessoalmente traumáticos.

171. No caso da atuação das forças de segurança pública, portanto, a exigência de registro é ampla e intensa. Em outros termos, todos os atos concretos por elas praticados, notadamente no âmbito de operações policiais, devem ser documentados por escrito, em instrumento que descreva adequadamente o ocorrido, de maneira a permitir a identificação de

¹³⁹ É o que dispõe o art. 21 do diploma em questão: “Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais. Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.”



possíveis erros e respectivos culpados. Tal registro deve contemplar, pelo menos, (i) o objetivo da operação, (ii) os horários de início e término da incursão, (iii) a identificação da autoridade responsável pela ordem e do comandante da execução e fiscalização da operação, para fins de reconstituição da cadeia de comando e de atribuição de responsabilidades, (iv) os nomes e as matrículas dos agentes envolvidos na incursão, (v) o tipo e o número de munições consumidas, de modo individualizado, (vi) as armas e os veículos utilizados, (vii) o material apreendido, com indicação da quantidade, (viii) a identificação das pessoas mortas (policiais ou não), ainda que não se conheça a autoria do homicídio, (ix) os nomes das pessoas detidas e dos adolescentes apreendidos, e (x) a indicação das buscas domiciliares realizadas, com ou sem mandado judicial.

172. Destaque-se, a propósito, que os arts. 11 e 12 da Portaria PCERJ n° 832/2018 (**doc. 16**), expedida pelo Chefe da Polícia Civil do Rio, determinam a elaboração e o armazenamento de relatórios finais para operações de segurança, em moldes semelhantes ao que se indicou acima. Confira-se:

“Art. 11 – O Relatório Final da Operação Policial deverá ser apresentado, no prazo máximo de 48 horas, à SUBOP, por meio físico e digital, para fins de avaliação dos aspectos produtivos e logísticos, devendo observar os seguintes itens:

I – Início e término da Operação Policial;

II – Indicativo de prisões e/ou apreensões realizadas, e mandados de apreensão cumpridos;

III – Emprego logístico utilizado, considerando os recursos tecnológicos disponíveis, tais como rádio, droner, dentre outros;

IV – Relação nominal de policiais e demais pessoas vitimadas nas operações, fatais ou não, com a indicação dos procedimentos instaurados para a apuração dos fatos, se for o caso.

Art. 12 – Caberá à SUBOP, após o recebimento do Relatório Final da Operação Policial, realizar o armazenamento, tratamento e difusão dos dados atinentes às operações.”



173. Contudo, lamentavelmente, como tantas outras, essa norma é sistematicamente descumprida pelas autoridades competentes.

174. Mais uma vez, vale ressaltar que, com o presente pedido, não se pretende impor ao Estado do Rio de Janeiro obrigação de publicização prévia das incursões que serão realizadas – o que poderia frustrar sua eficácia. Quer-se, isto sim, exigir que o Poder Público fluminense, ao final de cada operação de segurança, produza, armazene e torne disponíveis relatórios acerca do que foi feito em cada uma dessas ocasiões, contribuindo não apenas para a fiscalização repressiva da atuação dos órgãos e agentes policiais, como também para a contínua revisão e melhoria das políticas de segurança pública, de modo a aprimorar a ação estatal nessa seara tão relevante.

175. Nesse sentido, deve esta eg. Suprema Corte determinar a publicização de todos os protocolos de atuação policial, inclusive do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil, bem como a elaboração, o armazenamento e a disponibilização de relatórios detalhados ao fim de toda operação de segurança, nos termos apontados neste item.

VIII.7. Instalação de equipamentos de GPS e de sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança

176. É igualmente essencial determinar a instalação de equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança do Estado do Rio de Janeiro, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos. Afinal, trata-se de providências que também se voltam a assegurar a transparência na atuação do Poder Público, bem como possibilitam o controle mais eficaz de eventuais abusos e violações contra os direitos fundamentais da população civil.

177. É certo que existe previsão expressa em leis estaduais para as exigências ora em análise no que concerne às viaturas policiais. Conforme dispõe a Lei Estadual nº 5.443/2009 (**doc. 17**), “[d]everá o Poder Executivo implantar o sistema GPS (Global Position System) nas



*viaturas automotivas que vierem a ser adquiridas para servir as áreas de **Segurança**, Saúde e Defesa Civil*” (art. 1º, grifos acrescentados). De acordo com o mesmo diploma, “[n]as viaturas já adquiridas, o Poder Executivo **deverá**, gradativamente, tratar da implantação do sistema citado” (art. 2º, grifos acrescentados).

178. Do mesmo modo, a Lei Estadual nº 5.588/2009 (**doc. 18**) prevê que “[d]everá o Poder Executivo instalar câmeras de vídeo e de áudio nas viaturas automotivas que vierem a ser adquiridas para servir as áreas de **Segurança Pública e Defesa Civil**” (art 1º, *caput*, grifos acrescentados), sendo igualmente obrigatória a implementação gradativa do referido sistema nas viaturas já adquiridas (art. 1º, parágrafo único). Também estabelece que as câmeras deverão ser integradas ao sistema de comunicação central dos órgãos de Segurança Pública para geração e transmissão dos arquivos em formato digital (art. 2º), bem como o seu armazenamento obrigatório para atendimento de demandas judiciais e administrativas (art. 3º).

179. Em diversas oportunidades, tais equipamentos se provaram essenciais na elucidação de crimes cometidos por agentes de segurança. No famoso caso Amarildo, dados do GPS conectado ao rádio da viatura que conduziu o pedreiro à sede da UPP da Rocinha, onde foi visto pela última vez, revelaram que, depois de apanhar a vítima, o veículo circulara por horas fora da comunidade.¹⁴⁰ Em outras ocasiões, câmeras implantadas em viaturas possibilitaram a prisão de policiais militares envolvidos no assassinato de adolescentes no Morro do Sumaré¹⁴¹ e na comunidade da Palmeirinha,¹⁴² bem como na morte de uma jovem de 22 anos em Nilópolis.¹⁴³

¹⁴⁰ “Caso Amarildo: GPS em carro da UPP que levou pedreiro revela roteiro fora da Rocinha”. *Extra*. 15/08/2013. Disponível eletronicamente em: <<https://extra.globo.com/casos-de-policia/caso-amarildo-gps-em-carro-da-upp-que-levou-pedreiro-revela-roteiro-fora-da-rocinha-9549286.html>>.

¹⁴¹ “Câmeras em carro da PM incriminam policiais em morte de menor no RJ”. *GI*. 20/07/2014. Disponível eletronicamente em: <<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2014/07/cameras-em-carro-da-pm-incriminam-policiais-em-morte-de-menores-no-rj.html>>.

¹⁴² “Câmeras de carro da PM-RJ registram ação em que adolescente foi morto”. *GI*. 09/07/2015. Disponível eletronicamente em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/07/cameras-de-carro-da-pm-rj-registram-acao-em-que-adolescente-foi-morto.html>>.

¹⁴³ “Imagens de câmera em viatura mostram ação de PMs que mataram jovem por engano em Nilópolis”. *Extra*. 11/01/2015. Disponível eletronicamente em: <<https://extra.globo.com/casos-de-policia/imagens-de-camera-em-viatura-mostram-acao-de-pms-que-mataram-jovem-por-engano-em-nilopolis-15021447.html>>.



180. Ainda assim, o Poder Executivo fluminense não vem cumprindo adequadamente as exigências previstas nas referidas leis estaduais. Segundo levantamento feito pela Folha de São Paulo, apenas 14% das viaturas da Polícia Militar possuem câmeras.¹⁴⁴ E, como já se sublinhou, nenhum dos 2.500 veículos recém-adquiridos pela PM conta com tais equipamentos. Portanto, é indispensável obrigar que o Estado do Rio de Janeiro sane essa omissão injustificável.

181. Pelas mesmas razões, mostra-se essencial determinar ao ente federativo que *instale câmeras corporais nas fardas dos seus agentes de segurança*. Apesar de não estar expressamente prevista em lei, sua imposição decorre da aplicação direta de princípios constitucionais como a proteção da vida, dignidade humana e segurança, bem como da consideração do atual contexto de escalada da letalidade policial.

182. De acordo com publicação do Instituto Igarapé, além de aprimorar o controle sobre a ação dos policiais e o *accountability* das corporações, a implantação de câmeras nas fardas dos agentes traz inegáveis benefícios a eles mesmos, permitindo que os dados coletados sejam utilizados para contradizer eventuais acusações infundadas de abuso.¹⁴⁵ Cuida-se, aliás, de medida já adotada, a relativo baixo custo, em outros estados da Federação, como é o caso de Santa Catarina, onde o investimento foi feito em parceria com o Tribunal de Justiça, a partir de fianças e penas convertidas em multa.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Ana Luíza Albuquerque e Júlia Barbon. “Nenhuma viatura comprada para PM do Rio tem câmeras obrigatórias por lei”. *Folha de São Paulo*. 29/10/2019. Disponível eletronicamente em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/10/nenhuma-viatura-comprada-para-pm-do-rio-tem-cameras-obrigatorias-por-lei.shtml>>

¹⁴⁵ Robert Muggah, Emile Badran, Bruno Siqueira e Justin Kosslyn. “Filling the accountability gap: principles and practices for implementing body cameras for law enforcement”. *Instituto Igarapé*, 23/11/2016. Disponível eletronicamente em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2017/01/AE-23_Filling-the-accountability-gap-body-worn-cameras-05-01.pdf>.

¹⁴⁶ “PM recebe câmeras individuais para fardas dos policiais em SC”. *G1*. 22/07/2019. Disponível eletronicamente em: <<https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2019/07/22/pm-recebe-cameras-individuais-para-fardas-dos-policiais-em-sc.ghhtml>>.



183. Vale ressaltar que o monitoramento corporal de policiais pode ser feito, inclusive, mediante o uso de aplicativos para *smartphones* inseridos nas suas fardas. Nesse sentido, destaca-se a iniciativa *Smart Policing*, já testada até mesmo no Estado do Rio de Janeiro, com bons resultados.¹⁴⁷ O projeto foi recomendado pela Human Rights Watch, que, em relatório sobre o tema, consignou ser necessário “[i]mplementar o projeto de acoplar câmaras ao colete dos policiais em todo o estado” e “[e]stabelecer protocolos e procedimentos operacionais para o projeto de câmeras acopladas aos coletes dos policiais que promovam transparência, ao mesmo tempo em que protegem a privacidade”.¹⁴⁸

184. Logo, deve este eg. STF exigir que o Estado do Rio de Janeiro promova a instalação de equipamentos de GPS e de sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos.

VIII.8. Compatibilização das perícias com parâmetros normativos

185. A perícia constitui elemento fundamental para a investigação de fatos delituosos e, por consequência, para a boa administração da Justiça. Nos crimes contra a vida cometidos durante operações policiais, é por meio do trabalho pericial que se preserva e avalia a cena do crime, colhem-se as provas da sua existência, conservam-se as armas e demais instrumentos utilizados, retiram-se os corpos para posterior necropsia etc. Logo, deve-se zelar para que as perícias sejam realizadas de forma adequada e eficiente, assim como para que os laudos sejam bem documentados e armazenados.

186. Há, contudo, relatos comprovados de gravíssimas falhas nas perícias feitas pelos órgãos fluminenses de polícia técnico-científica. Por exemplo, muitos laudos periciais carecem de registros fotográficos suficientemente detalhados e simplesmente omitem detalhes-chave

¹⁴⁷ Cf. <<https://igarape.org.br/apps/smart-policing/>>.

¹⁴⁸ Human Rights Watch. “‘O Bom Policial Tem Medo’: os custos da violência policial no Rio de Janeiro”. 07/07/2016. Disponível eletronicamente em: <<https://www.hrw.org/pt/report/2016/07/07/291589>>.



para a apuração dos delitos cometidos no contexto de incursões, comprometendo, assim, a responsabilização dos agentes de segurança que os praticaram.¹⁴⁹

187. É o que aponta, *e.g.*, relatório preliminar da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro sobre as mortes cometidas por policiais em operação nos Morros do Fallet, do Fogueteiro e dos Prazeres, na região central do Rio, no início deste ano (**doc. 19**). Segundo o referido documento, as imagens capturadas pelo perito (**doc. 20**) “*revelam apenas rostos, tatuagens e etiquetas para fins de reconhecimento, não registrando com amplitude e foco as lesões, o que prejudica sobretudo a perpetuação da prova e a reanálise crítica dos laudos*”. Ademais, os laudos de necropsia produzidos na ocasião não descreveram sinais de ferimento na testa de uma das vítimas, nem o fato de que um dos cadáveres tinha as vísceras completamente expostas, conforme comprova fotografia tirada no hospital (**doc. 21**).

188. Também se destacam, a título ilustrativo, as falhas periciais ocorridas no caso Fabrício dos Santos, morto em operação policial no Complexo do Chapadão, na virada de 2013 para 2014. Foram elaborados dois laudos para o exame de necrópsia nesse caso, ambos subscritos pelo mesmo perito, porém incongruentes entre si: um dos croquis acusava a presença de uma lesão causada por perfuração por arma de fogo (**doc. 22**), enquanto outro apontava a existência de duas lesões (**doc. 23**). Diante disso, requereu-se o envio das fotografias da necrópsia, mas o órgão de perícia afirmou que isso não seria possível, tendo em vista que as imagens se encontravam em HD externo contaminado por vírus, e que não havia sido feito nenhum tipo de *backup* dos arquivos em questão (**doc. 24**).

189. Ora, para que se evitem falhas desse tipo, faz-se necessário seguir determinados parâmetros e procedimentos, muitos deles já previstos em leis e documentos internacionais. Desse modo, é importante que os órgãos fluminenses de polícia técnico-científica documentem, por meio de fotografias de boa qualidade, todas as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente as relativas ao laudo de local de crime e à necropsia, exames que são irrepetíveis e determinantes nas investigações de homicídios. Além disso, os

¹⁴⁹ Cf. Caio Barretto Briso. “Brutalidade que os laudos não contam”. *Piauí*. 15/03/2019. Disponível eletronicamente em: <<http://amaerj.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Brutalidade-Laudos.pdf>>.



registros fotográficos, croquis e esquemas de lesão deverão ser juntados aos autos do processo, bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de *backup*.

190. Exigências dessa natureza já estão, inclusive, previstas no Código de Processo Penal. Com efeito, o seu art. 164 estabelece que “[o]s *cadáveres serão sempre fotografados na posição em que forem encontrados, bem como, na medida do possível, todas as lesões externas e vestígios deixados no local do crime*” (grifos acrescentados). O art. 165 do diploma em questão, por sua vez, dispõe que, “[p]ara representar as lesões encontradas no cadáver, os peritos, quando possível, *juntarão ao laudo do exame provas fotográficas, esquemas ou desenhos, devidamente rubricados*” (grifos acrescentados). Cuida-se de procedimentos absolutamente indispensáveis para a adequada apuração de homicídios cometidos por policiais, combatendo-se a impunidade que grassa na matéria.

191. Em sentido semelhante, aponta o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o tema. Disse o tribunal, no já referido caso *Favela Nova Brasília v. Brasil*, que “a devida diligência numa investigação médico-legal de uma morte exige a manutenção da cadeia de custódia de todo elemento de prova forense, o que consiste em manter um registro escrito preciso, complementado, conforme seja cabível, com fotografias e demais elementos gráficos, para documentar a história do elemento de prova à medida que passa pelas mãos de diversos investigadores encarregados do caso”.¹⁵⁰ Caso contrário, torna-se muito difícil a investigação dos fatos e a devida responsabilização dos agentes públicos envolvidos em crimes.

192. A obrigação de registrar amplamente os elementos periciais também está prevista em documentos produzidos no âmbito da Organização das Nações Unidas. É o que se depreende da leitura do Protocolo de Istambul para investigação e documentação eficaz da tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (**doc. 25**)¹⁵¹ – cuja

¹⁵⁰ Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Caso Favela Nova Brasília v. Brasil*. Sentença de 16 de fevereiro de 2017, p. 46 (grifos acrescentados).

¹⁵¹ Item 105: “Deverão ser tiradas fotografias a cores das lesões apresentadas pela pessoa que alega ter sido torturada, das instalações onde a tortura tenha supostamente ocorrido (interior e exterior) e de quaisquer outras provas materiais aí encontradas. É essencial incluir na fotografia uma fita métrica ou qualquer outro dispositivo



adoção já foi aconselhada pelo Conselho Nacional de Justiça por meio da Recomendação nº 49/2014 (**doc. 26**) –, bem como no Protocolo de Minnesota sobre a investigação de mortes potencialmente ilícitas (**doc. 27**, em espanhol).¹⁵² Este último ainda estabelece que o dever de documentar inclui a realização de fotografias de “*todas as peças de roupa, objetos pessoais e provas conexas*” (item 93), bem como do cadáver “*antes e depois de despi-lo, lavá-lo, barbeá-lo ou cortar-lhe os cabelos*” (item 255, b). Como prevê o já referido Protocolo de Minnesota: “[*é fundamental contar com as fotografias adequadas para documentar exhaustivamente as conclusões da autópsia e para que estas possam passar por uma revisão independente*” (item 255).

193. No Estado do Rio de Janeiro, o cumprimento do dever de registro fotográfico completo de todos os elementos de perícia se faz ainda mais necessário. Isso porque, diferentemente do que ocorre em vários estados da federação, o Departamento de Polícia Técnico-Científica do Rio integra a estrutura da polícia civil,¹⁵³ o que prejudica a independência e a imparcialidade na investigação de delitos praticados por agentes estatais. Nesse contexto, mostra-se ainda mais importante que todas as perícias oficiais sejam bem documentadas, de modo a garantir a possibilidade de revisão independente do seu conteúdo, conforme prevê o já referido Protocolo de Minnesota: “[*é fundamental contar com as fotografias adequadas para documentar exhaustivamente as conclusões da autópsia e para que estas possam passar por uma revisão independente*” (item 255).

que indique a escala da imagem. As fotografias devem ser tiradas logo que possível, mesmo utilizando uma máquina fotográfica rudimentar, uma vez que alguns indícios físicos se desvanecem rapidamente ou podem ser corrompidos. Deve ter-se em conta que as fotografias de revelação instantânea têm tendência a perder qualidade com o passar do tempo. São preferíveis fotografias de qualidade mais profissional, as quais devem ser tiradas logo que se disponha do necessário equipamento. Se possível, deve utilizar-se uma máquina de 35 mm com dispositivo de datação automático. Dever-se-á registrar pormenorizadamente toda a sequência de pessoas e entidades com acesso aos rolos, negativos e impressões fotográficas.”

¹⁵² Item 175: “*Toda análise forense, incluindo a da cena do crime, embora não exclusivamente, exige seguintes métodos de documentação: fotografia, medições, notas e inventário. Deve-se estabelecer referências cruzadas entre eles para melhorar a compreensão independente da cena e aumentar a credibilidade das evidências coletadas*” (tradução livre).

¹⁵³ Cf. “Associação defende que peritos não sejam subordinados à polícia no RJ”. *GI*. 23/11/2015. Disponível eletronicamente em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/11/associacao-defende-que-peritos-nao-sejam-subordinados-policia-no-rj.html>>.



194. Portanto, postula o Arguente seja determinado ao Estado do Rio de Janeiro que imponha aos órgãos de polícia técnico-científica o estrito cumprimento da obrigação de documentar amplamente, por meio de fotografias, todos os elementos periciais, bem como de juntá-las aos autos e armazená-las em sistema eletrônico adequado.

VIII.9. Combatendo a impunidade: aprimoramento das investigações de possíveis crimes cometidos por policiais

195. A impunidade é fator decisivo para o cenário de graves e sistemáticas violações de direitos humanos nas políticas de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. Com efeito, apesar das taxas inaceitáveis de letalidade da ação policial, são raríssimas as condenações de agentes de segurança pública por homicídios e outros crimes relativos à violação de direitos humanos da população civil.

196. Em geral, os inquéritos instaurados para apurar mortes de civis ocorridas em operações policiais são conduzidos de modo corporativista e raríssimamente resultam no reconhecimento de responsabilidade de agentes de segurança pública. O MPERJ, por sua vez, precisa atuar com maior rigor no controle externo da atividade policial. O *Parquet* quase sempre requer o arquivamento dos inquéritos, pedido que é homologado em seguida pelo Poder Judiciário. Em outras palavras, não há efetiva tutela penal da vida de certas pessoas. Na prática, nem todas as vidas tem o mesmo valor para as instituições do sistema de justiça fluminense.¹⁵⁴

197. Nesse sentido, registrou a *Human Rights Watch*:

“A Human Rights Watch perguntou ao Ministério Público em quantos dos 3.441 casos de homicídios cometidos pela polícia, e registrados oficialmente entre 2010 e 2015, os promotores de justiça haviam apresentado denúncias.

¹⁵⁴ Vejam-se, a propósito, Orlando Zaccone. *Indignos de Vida: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2016; e Michel Misse (coord.). “Autos de resistência”: uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro (2001-2011)”. Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2011.



O Ministério Público respondeu ‘quatro’, o que significa que denunciou apenas 0,1 por cento dos casos. [...]

A Anistia Internacional obteve uma lista de procedimentos abertos pela polícia civil em 2011 sobre homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro. Diante das 220 investigações, promotores de justiça apresentaram denúncia, até abril de 2015, em apenas um caso.

Em 2015 a ouvidoria de polícia do Rio de Janeiro recebeu 402 denúncias de cidadãos acusando policiais civis e militares de cometerem diversos crimes – incluindo prevaricação, corrupção e homicídio – e, a partir destas denúncias, a polícia civil abriu apenas três investigações. O Ministério Público não apresentou denúncia em nenhuma delas. As corregedorias da polícia militar e da polícia civil abriram 34 processos administrativos que resultaram na suspensão de um policial e em advertência a um outro.”¹⁵⁵

198. Como se sabe, a Constituição conferiu ao Ministério Público poderes para conduzir, por autoridade própria, investigações criminais, cabendo transcrever, a esse propósito, a tese de repercussão geral fixada por esta Suprema Corte no julgamento do Recurso Extraordinário nº 593.727:

“O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei 8.906/94, artigo 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição.”¹⁵⁶

199. A necessidade de apuração isenta de crimes praticados por pessoas ligadas às próprias polícias foi uma das razões centrais invocadas pelo STF para o reconhecimento dessa

¹⁵⁵ Human Rights Watch. “‘O Bom Policial Tem Medo’: os custos da violência policial no Rio de Janeiro”. *Op. cit.*, p. 50-51.

¹⁵⁶ STF. RE nº 593.727, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, Red. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 14.05.2015.



competência do Ministério Público. Confira-se, no particular, os seguintes trechos dos votos proferidos pelos Ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello no RE nº 593.727, respectivamente:

“A atuação do Parquet deve ser, necessariamente, subsidiária, ocorrendo, apenas, quando não for possível, ou recomendável, que se efetive pela própria polícia, em hipóteses específicas, quando, por exemplo, se verificarem situações de lesão ao patrimônio público, de excessos cometidos pelos próprios agentes e organismos policiais (vg. tortura, abuso de poder, violências arbitrárias, concussão, corrupção), de intencional omissão da Polícia na apuração de determinados delitos ou se configurar o deliberado intuito da própria corporação policial de frustrar, em função da qualidade da vítima ou da condição do suspeito.” (grifos acrescentados)

“Reconheço, pois, que se reveste de legitimidade constitucional o poder de o Ministério Público, por direito próprio, promover investigações penais, sempre sob a égide do princípio da subsidiariedade, destinadas a permitir, aos membros do ‘Parquet’, em situações específicas (quando se registrem, por exemplo, excessos cometidos pelos próprios agentes e organismos policiais, como tortura, abuso de poder, violência arbitrária ou corrupção, ou, então, nos casos em que se verifique uma intencional omissão da Polícia na apuração de determinados delitos ou se configure o deliberado intuito da própria corporação policial de frustrar, em razão da qualidade da vítima ou da condição do suspeito, a adequada apuração de determinadas infrações penais), a possibilidade de coligir dados informativos para o ulterior desempenho, por Promotores e Procuradores, de sua atividade persecutória em juízo penal.” (grifos acrescentados)

200. Pois bem. Em situações ordinárias, pode-se falar que a instauração de investigações autônomas, pelo MP, de ilícitos atribuídos a agentes policiais representa uma faculdade e não um dever. Porém, esse cenário se transforma quando se constata quadro de absoluta falência das investigações conduzidas pela própria polícia, gerando a impunidade generalizada, em desfavor dos direitos humanos das vítimas dos abusos policiais.

201. Nessa situação, **o poder convola-se em dever constitucional impostergável**. E ela está mais do que caracterizada no Estado do Rio de Janeiro.



202. Ressalte-se, por oportuno, que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no paradigmático caso *Favela Nova Brasília v. Brasil*, já afirmou a necessidade de investigação criminal dos ilícitos penais atribuídos a agentes da polícia, por instituições externas à própria polícia. E vale lembrar que o caso versava exatamente sobre violações de direitos humanos perpetradas pela polícia fluminense. No julgamento, consignou-se:

*“187. [...] a Corte considera que o elemento essencial de uma investigação penal sobre uma morte decorrente de intervenção policial é a garantia de que o órgão investigador seja independente dos funcionários envolvidos no incidente. Essa independência implica a ausência de relação institucional ou hierárquica, bem como sua independência na prática. Nesse sentido, nas hipóteses de supostos crimes graves em que **prima facie** apareçam como possíveis acusados membros da polícia, a investigação deve ser atribuída a um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnicos em criminalística e pessoal administrativo, alheios ao órgão de segurança a que pertençam o possível acusado ou acusados.”¹⁵⁷*

203. Na parte dispositiva da referida decisão, a Corte Interamericana determinou:

*“16. O Estado, no prazo de um ano contado a partir da notificação da presente Sentença, deverá estabelecer os mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que **prima facie** policiais apareçam como possíveis acusados, desde a notitia criminis se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado, ou acusados, em conformidade com os parágrafos 318 e 319 da presente Sentença.”¹⁵⁸*

204. Contudo, a referida decisão internacional, apesar do seu caráter vinculante, não foi até agora cumprida. O MPERJ, em regra, não tem instaurado investigações penais sobre mortes ou outras violações de direitos humanos atribuídas a agentes das policiais. E essa prática

¹⁵⁷ Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Caso Favela Nova Brasília v. Brasil*. Sentença de 16 de fevereiro de 2017, p. 47 (grifos originais).

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 89 (grifos originais).



vem, lamentavelmente, contribuindo para o agravamento do quadro de impunidade detectado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

205. Daí a necessidade de determinação ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro de que (a) passe a instaurar investigações autônomas para apuração de crimes possivelmente praticados por agentes das forças de segurança pública, que envolvam violações a direitos fundamentais da população civil, como homicídio, tortura, estupro e roubo; e (b) organize-se internamente de forma a atuar de modo eficiente nessa questão, que, por imperativo constitucional, deve se tornar prioritária na agenda da atuação institucional do órgão.

206. Por outro lado, também é muito importante que tais investigações, assim como aquelas realizadas pelas polícias civil e militar, contem com a participação efetiva das vítimas e de seus familiares. É que, por serem diretamente afetadas pelos abusos cometidos por agentes de segurança, deve-se garantir a essas pessoas o direito a um procedimento verdadeiramente adequado à tutela e à reparação dos seus direitos fundamentais, em que sua própria versão dos fatos seja ouvida e considerada.¹⁵⁹

207. Até porque a participação das vítimas e de seus familiares nas investigações promovidas pelo Parquet e pelos órgãos policiais, ao trazer novos elementos ao conhecimento das autoridades, vai ao encontro do interesse público em se garantir maior efetividade à apuração dos fatos, aperfeiçoando, assim, a atuação estatal. De acordo com pesquisa coordenada pelo cientista social Michel Misse “[o]s poucos procedimentos que chegam à fase judicial necessariamente tiveram uma atuação contundente da família da vítima ou passaram pelo crivo de algum profissional do Sistema de Justiça Criminal que adote uma postura mais exigente do que o normal com relação aos ‘autos de resistência’”.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Como se sabe, a proteção de direitos fundamentais – a exemplo da vida, da integridade e da dignidade – não se efetiva por milagre ou prestidigitação. Ao contrário, depende de providências estatais de caráter organizacional e procedimental. Nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet, “a organização e o procedimento de um modo geral (e não apenas no aspecto prestacional) se encontram a serviço dos direitos fundamentais e, neste sentido, pode ser considerada até mesmo uma das condições de sua efetivação” (Ingo Wolfgang Sarlet. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. *Op. cit.*, p. 214).

¹⁶⁰ Michel Misse (Coord.). “Autos de resistência”: uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do rio de janeiro (2001-2011)”. *Op. cit.*, p. 132-133.



208. Não à toa, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, na sentença referente ao caso *Favela Nova Brasília v. Brasil*, consignou que o Estado deve permitir que as vítimas e suas famílias participem formalmente da investigação de delitos conduzida pelo Ministério Público e pelos órgãos policiais. Confira-se o seguinte trecho da decisão:

*“329. No que concerne à criação de um mecanismo de participação de vítimas e organizações da sociedade civil em investigações de crimes decorrentes de violência policial, a Corte toma nota de que o Estado dispõe de normas que garantem a participação de um assistente de acusação em ações penais públicas. Sem prejuízo do exposto, **não oferece nenhum marco legislativo que garanta a participação das partes na fase de investigação pela polícia ou pelo Ministério Público**. Levando isso em conta e em atenção à sua jurisprudência sobre a participação das vítimas em todas as fases de investigação e do processo penal, **a Corte determina que o Estado adote as medidas legislativas, ou de outra natureza, necessárias para permitir que as vítimas de delitos ou seus familiares participem de maneira formal e efetiva da investigação criminal realizada pela polícia ou pelo Ministério Público, sem prejuízo da necessidade de reserva legal ou confidencialidade desses procedimentos.**”¹⁶¹*

209. Nessa linha, devem o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e as polícias civil e militar fluminenses, nas suas investigações, diligenciar no sentido de ouvir a vítima e/ou os seus familiares, assegurando-lhes ainda a possibilidade de apresentar declarações, prestar informações, indicar meios de prova e sugerir diligências, devendo avaliá-las fundamentadamente, bem como notificá-las sobre o eventual arquivamento do procedimento investigatório.

210. Cumpre ressaltar que, ao menos no âmbito do *Parquet*, todas essas exigências já estão expressamente previstas em normativa recém-aprovada pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Trata-se da Resolução CNMP n° 201, de 04 de novembro de 2019 (**doc. 28**), elaborada mediante proposição do Conselheiro Valter Shuenquener de Araújo. Como

¹⁶¹ Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Caso Favela Nova Brasília v. Brasil*. Sentença de 16 de fevereiro de 2017, p. 79-80 (grifos acrescentados).



consignou o Conselho no acórdão relativo à aprovação do diploma (**doc. 29**), “*o texto apresentado enfatiza que a plena capacidade de agir desses cidadãos [isto é, das vítimas e dos seus familiares] importa não só no direito que têm de serem ouvidos como meras testemunhas, mas também na garantia de ter suas sugestões, informações, provas e alegações efetivamente consideradas pelo agente ministerial, que deverá avaliá-las fundamentadamente*”.

211. Outra questão importante diz respeito à implementação de práticas institucionais, tanto no âmbito do MPERJ quanto das polícias civil e militar do Estado do Rio de Janeiro, que priorizem a apuração e responsabilização de crimes praticados contra crianças e adolescentes pelas forças de segurança. Deve-se recordar que ao Estado cabe combater a impunidade das violações ao direito à vida da parcela mais jovem da população, em obediência à centralidade que a sua dignidade e bem-estar desfrutam em nosso sistema constitucional. A condução dos procedimentos investigatórios por ele promovidos, portanto, estar atentos à prioridade instituída pela Carta de 88.

212. Ademais, faz-se necessário exigir que o MPERJ designe, ao menos, um(a) promotor(a) de Justiça para fins de atendimento, em regime de plantão, de demandas relacionadas ao controle externo das polícias fluminenses, sobretudo no tocante à atuação desses agentes em comunidades onde costumam ocorrer operações policiais. Atualmente, inexistente essa prática, que se afigura vital para que eventuais violações a direitos durante operações policiais possam ser imediatamente comunicadas à instituição responsável pelo controle externo da atividade policial.

213. Do mesmo modo, é fundamental que se dê ampla divulgação da existência desse serviço, inclusive no sítio eletrônico do *Parquet*, para que eventuais vítimas e a sociedade civil possam saber a quem devem recorrer para denunciar eventuais abusos e violações de direitos pelas forças de segurança.

214. Sem dúvida, tais medidas contribuirão para minorar o problema da impunidade na violação de direitos humanos da população fluminense em operações policiais.



VII.10. Gratificação e combate à letalidade policial. Inconstitucionalidade do art. 1º do Decreto Estadual nº 46.775/2019

215. O governador Wilson Witzel editou o Decreto Estadual nº 46.775/2019 (**doc. 08**), por meio do qual alterou o art. 2º do Decreto Estadual nº 41.931/2009 (**doc. 07**) para excluir, do cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias, os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial (os antigos “autos de resistência”). Veja-se, a propósito, o cotejo entre os dispositivos em questão:

Decreto Estadual nº 41.931/2009	Decreto Estadual nº 46.775/2019
<p>“Art. 2º - Os indicadores estratégicos de criminalidade que terão metas para fins de aplicação do sistema de gerenciamento ora implantado, por impactarem mais fortemente a sensação de segurança, serão:</p> <p><i>I - letalidade violenta, compreendendo as seguintes categorias:</i></p> <p><i>a) homicídio doloso;</i></p> <p><i>b) homicídio decorrente de oposição à intervenção policial;</i></p> <p><i>c) latrocínio;</i></p> <p><i>d) lesão corporal seguida de morte. [...]</i>”</p> <p>(grifos acrescentados)</p>	<p>“Art. 1º - O art. 2º do Decreto nº 41.931, de 25 de julho de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>‘Art. 2º (...)</p> <p><i>I – Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), compreendendo as seguintes categorias:</i></p> <p><i>a) homicídio doloso;</i></p> <p><i>b) latrocínio;</i></p> <p><i>c) lesão corporal seguida de morte. [...]</i>”</p>

216. O Decreto Estadual nº 46.775/2019 viola diretamente a Constituição de 1988.

217. Cuida-se de medida que afronta o direito à vida, na sua dimensão objetiva. Afinal, devido ao seu caráter fundamental, esse direito traz consigo deveres gerais de tutela, que impõem ao Poder Público a obrigação permanente de zelar pela sua proteção, inclusive por meio da adoção de medidas preventivas.¹⁶² Nada mais distante do Decreto nº 46.775/2019, que, em vez de direcionar a atuação estatal no sentido de salvaguardar o referido direito, trata-o

¹⁶² Cf. Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 351.



como se fosse bem jurídico menor, e reputa as inúmeras vidas perdidas em decorrência do crescimento da letalidade policial como meros efeitos colaterais.

218. Ao determinar que a letalidade deixe de ser considerada no cálculo de gratificações por produtividade devidas aos policiais, o governo suprime relevante incentivo que favorecia o maior respeito ao direito à vida por parte das corporações ligadas à segurança pública. E pior. Fazendo-o, alimenta a visão bélica de segurança pública, gravemente incompatível com a Constituição, passando o recado de que, no combate ao crime, “matar o inimigo” não é problema, o que agrava a ameaça à vida de populações pobres, vulneráveis e estigmatizadas.

219. Ademais, está-se diante de providência estatal que representa verdadeiro retrocesso na concretização de direitos fundamentais, tendo em vista que a letalidade policial era antes considerada no cálculo de gratificações devidas aos policiais, mas deixou injustificadamente de sê-lo. Conforme já salientado, medidas dessa natureza não podem ser admitidas pelo nosso ordenamento jurídico-constitucional, já que dele se extrai o *princípio da vedação ao retrocesso social*, tantas vezes reconhecido pela jurisprudência deste eg. Supremo Tribunal Federal.

220. Dessa maneira, deve o STF declarar a inconstitucionalidade do art. 1º do Decreto Estadual nº 46.775/2019.

VII.11. O governador não pode incentivar execuções extrajudiciais

221. Não são raras as manifestações do atual chefe do Poder Executivo fluminense que estimulam a atuação mortal – e ilegal – das forças de segurança.

222. Além de dizer que, em seu governo, a polícia “*vai mirar na cabecinha e... fogo*”, Wilson Witzel, em recente entrevista, deu o seguinte recado à população fluminense: “*não sai*



de fuzil na rua, não, troca por uma Bíblia, porque, se você sair, nós vamos te matar".¹⁶³ No início do ano, o governador também já havia tecido elogios entusiasmados à operação policial nos Morros do Fallet, do Fogueteiro e dos Prazeres, na qual nada menos que quinze pessoas morreram em circunstâncias que apontam para o possível cometimento de execuções sumárias por parte dos agentes de segurança. Para Witzel, tratou-se de "*ação legítima*" da polícia militar.¹⁶⁴

223. Em um Estado Democrático de Direito, tais afirmações são inaceitáveis, pois transmitem a mensagem equivocada de que, em prol do combate à criminalidade, vale tudo, inclusive violar os direitos, princípios e valores constitucionais mais básicos. Vale tudo, inclusive matar. O problema é ainda maior quando essas declarações são feitas pelo próprio chefe do Poder Executivo, que comanda as forças de segurança e dá ordens aos seus integrantes.

224. Sobre o ponto, não se pode ignorar que, conforme aponta Cass Sunstein em livro recém-publicado, os atos e discursos das autoridades públicas não se atêm à sua dimensão de eficácia material, apresentando, ainda, relevante função expressiva.¹⁶⁵ É o que Lawrence Lessig chamou, em outro trabalho acadêmico, de "*significado social*" das ações que praticamos e das palavras que proferimos.¹⁶⁶ Sendo assim, o que tais agentes dizem ou deixam de dizer, do ponto de vista simbólico, é igualmente importante para fins de condicionamento da atuação tanto dos membros da sociedade civil, quanto daqueles que fazem parte da estrutura do Estado.

225. Nesse particular, a situação fluminense se mostra especialmente grave, tendo em vista que o discurso beligerante do governador aprofunda a cultura institucional vigente nas

¹⁶³ A entrevista está disponível no seguinte link: <<https://www.youtube.com/watch?v=9DrsvVfn94A>> (a partir dos 38min54s).

¹⁶⁴ Cf. "Witzel elogia operação que deixou 15 mortos na região central do Rio". *GI*. 15/02/2019. Disponível eletronicamente em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/02/15/witzel-elogia-operacao-que-deixou-15-mortos-na-regiao-central-do-rio.ghtml>>.

¹⁶⁵ Cf. Cass R. Sunstein. *How Change Happens*. Cambridge: MIT Press, 2019, p. 39.

¹⁶⁶ Cf. Lawrence Lessig. "The Regulation of Social Meaning". *The University of Chicago Law Review*, vol. 62, nº 03, 1995, p. 943-1045.



corporações policiais, que glorifica a violência em detrimento dos direitos da população, sobretudo dos moradores de comunidades.

226. Essa cultura violenta, de apologia à violência e homicídio, pode ser constatada, por exemplo, em canções entoadas no treinamento do Batalhão de Operações Policiais Especiais da PMERJ – BOPE. Em uma delas, é dito: *“Homens de preto, qual é sua missão? Entrar pela favela e deixar corpo no chão”*.¹⁶⁷ Em outra, grita-se: *“O interrogatório é muito fácil de fazer, pega o favelado e dá porrada até doer. O interrogatório é muito fácil de acabar, pega o bandido e dá porrada até matar”*.¹⁶⁸

227. Manifestações dessa natureza por parte dos integrantes das forças de segurança não são meras “brincadeiras”. Elas impõem verdadeiro terror na população civil, especialmente entre os moradores de áreas conflagradas, e contribuem para a sedimentação do arquétipo do policial matador, que é absolutamente incompatível com o paradigma constitucional do agente de segurança como servidor público voltado à garantia dos direitos da população. Não por outro motivo, o Conselho Nacional de Direitos Humanos, na sua Resolução n° 08/2012, estabelece, como diretriz a ser observada obrigatoriamente pelos órgãos públicos, que *“é vedado o uso, em fardamentos e veículos oficiais das polícias, de símbolos e expressões com conteúdo intimidatório ou ameaçador, assim como de frases e jargões em músicas ou jingles de treinamento que façam apologia ao crime e à violência”* (art. 2º, inciso XVII). O Poder Executivo fluminense precisa coibir, e não estimular, esse tipo de comportamento pernicioso.

228. Portanto, deve esta Suprema Corte vedar o emprego, por órgãos e agentes públicos do Estado do Rio de Janeiro – especialmente pelo próprio governador – de manifestações e expressões que incentivem a letalidade policial. Afinal, são palavras que espalham o ódio e ajudam a matar.

¹⁶⁷ “Tropa do Bope canta grito de guerra que faz apologia à violência”. *Globo News*. 30/05/2013. Disponível eletronicamente em: <<http://g1.globo.com/globo-news/noticia/2013/05/tropa-do-bope-canta-grito-de-guerra-que-faz-apologia-violencia.html>>.

¹⁶⁸ “Corregedoria investiga suposta apologia à tortura em refrão cantado por PMs”. *Folha de São Paulo*. 25/09/2003. Disponível eletronicamente em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2509200320.htm>>.



– IX –

MEDIDA CAUTELAR

229. Os requisitos para a concessão de medida cautelar estão presentes no caso.

230. A fumaça de bom direito (*fumus boni juris*) está suficientemente caracterizada pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial. Como se demonstrou, são inúmeras as inconstitucionalidades sistematicamente praticadas pelo Estado do Rio de Janeiro no âmbito da sua política letal de segurança pública, das quais resultam gravíssimas violações aos direitos fundamentais dos cidadãos fluminenses, sobretudo dos habitantes de favelas, pessoas majoritariamente pobres e negras.

231. O perigo na demora (*periculum in mora*), por sua vez, também é evidente, e decorre diretamente da política letal de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, que a cada dia ceifa mais vidas. Como se viu, o índice de mortes causadas pela ação policial bateu todos os recordes em 2019, e a tendência é que tais estatísticas tenebrosas cresçam ainda mais, tendo em vista a retórica beligerante e as práticas concretas recentemente adotadas pelo atual governador do estado. Apenas entre agosto e setembro deste ano, morreram mais de 150 pessoas no Rio de Janeiro.¹⁶⁹ O cenário é, portanto, muito grave e demanda a atuação célere e urgente deste eg. Supremo Tribunal Federal.

232. Não há como aguardar o julgamento definitivo da ação para imposição das medidas postuladas. Até lá, terão ocorrido talvez milhares de mortes evitáveis. Os danos que a ação busca combater são de natureza absolutamente irreversível, já que dizem respeito à própria vida. Como disse Marielle Franco, “[q]uantos mais vão precisar morrer para que essa guerra acabe?”

¹⁶⁹ Como se viu, de acordo com dados do Instituto de Segurança Pública, de janeiro a setembro de 2019, morreram 1.402 pessoas no Estado do Rio de Janeiro, sendo que, de janeiro a agosto do mesmo ano, já haviam morrido 1.249 indivíduos. Cf. Júlia Barbon. “Mortes por policiais não reduzem crimes no RJ, conclui estudo”. *Folha de São Paulo*. 30/09/2019. Disponível eletronicamente em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/09/mortes-por-policiais-nao-reduz-crimes-no-rj-conclui-estudo.shtml>>.



233. Nesse contexto, espera o Arguente seja a medida cautelar concedida monocraticamente pelo Ministro Relator, *ad referendum* do Plenário deste eg. STF, nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, para:

a) Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e previsão dos recursos necessários para a sua implementação.

Tal plano deverá contemplar obrigatoriamente, no mínimo, (i) medidas voltadas à melhoria do treinamento dos policiais, inclusive em programas de reciclagem, e que contemplem a sensibilização para a necessidade de respeito aos direitos humanos e para a questão do racismo estrutural; (ii) elaboração de protocolos públicos de uso proporcional e progressivo da força, em conformidade com a Constituição e com os parâmetros internacionais, especialmente aqueles previstos nos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei; (iii) elaboração de protocolos públicos de abordagem policial e busca pessoal, com vistas a minimizar a prática de filtragem racial; (iv) medidas voltadas a melhorar as condições de trabalho dos agentes de segurança; (v) providências destinadas a resolver o problema da ausência ou insuficiência de acompanhamento psicológico dos policiais; e (vi) previsão de afastamento temporário, das funções de policiamento ostensivo, dos agentes envolvidos em mortes nas operações policiais.

a.1) Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, durante a elaboração do plano, oportunize a apresentação de manifestações pela sociedade civil, bem como, ao menos, da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.

a.2) Submeter o plano ao escrutínio da sociedade civil, por meio da convocação de audiência pública, a ser realizada na cidade do Rio de Janeiro, logo depois de findo o prazo mencionado no item “a”.



a.3) Submeter o plano ao Plenário deste STF, para homologá-lo ou impor medidas alternativas ou complementares, que a Corte reputar necessárias para a superação do quadro de violações sistemáticas a direitos fundamentais nas políticas de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

a.4) Monitorar a implementação do plano, com o auxílio dos órgãos mencionados no item “a.1”, em processo público e transparente, aberto à participação colaborativa da sociedade civil, até que se considerem sanadas as inconstitucionalidades aqui apontadas.

b) Determinar que o Estado do Rio de Janeiro se abstenha de utilizar helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror, com a consequente suspensão da eficácia do art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001, e reconhecimento da repristinação dos efeitos do art. 4º do Decreto Estadual nº 20.557/1994.

c) Determinar que os órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao expedir mandado de busca e apreensão domiciliar, indiquem, da forma mais precisa possível, o lugar, o motivo e o objetivo da diligência, vedada a expedição de mandados coletivos ou genéricos.

d) Determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente policial: (i) a diligência, no caso de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, assim, o ingresso forçado a domicílios à noite; (ii) a diligência, quando feita sem mandado judicial, deve estar lastreada em causas prévias e robustas que indiquem a existência de flagrante delito, não se admitindo que informações obtidas por meio de denúncias anônimas sejam utilizadas como justificativa exclusiva para a deflagração de ingresso forçado a domicílio; (iii) a diligência deve ser justificada e detalhada por meio da elaboração de auto circunstanciado, que deverá instruir eventual auto de prisão em flagrante ou de apreensão de adolescente por ato infracional e ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar



o controle judicial posterior; e (iv) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins excepcionais a que se destinam, proibindo-se a prática de utilização de domicílios ou de qualquer imóvel privado como base operacional das forças de segurança, sem que haja a observância das formalidades necessárias à requisição administrativa.

e) Determinar a presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais.

f) Determinar que os agentes de segurança e profissionais de saúde preservem todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação.

g) Determinar que, no caso de realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) a absoluta excepcionalidade da medida, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões, com o envio dessa justificativa ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em até 24 horas; (ii) a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos; e (iii) a elaboração de protocolos próprios e sigilosos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde, de maneira que os diretores ou chefes das unidades, logo após o desencadeamento de operações policiais, tenham tempo hábil para reduzir os riscos à integridade física das pessoas sob sua responsabilidade.



h) Determinar a suspensão do sigilo de todos os protocolos de atuação policial, inclusive do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

i) Determinar a obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados ao fim de cada operação policial, que deverão contemplar, pelo menos, (i) o objetivo da operação; (ii) os horários de início e término da incursão; (iii) a identificação da autoridade responsável pela ordem e do comandante da execução e fiscalização da operação, para fins de reconstituição da cadeia de comando e de atribuição de responsabilidades; (iv) os nomes e as matrículas dos agentes envolvidos na incursão; (v) o tipo e o número de munições consumidas, de modo individualizado; (vi) as armas e os veículos utilizados; (vii) o material apreendido, com indicação da quantidade; (viii) a identificação das pessoas mortas (policiais ou não), ainda que não se conheça a autoria do homicídio; (ix) os nomes das pessoas detidas e dos adolescentes apreendidos; e (x) a indicação das buscas domiciliares realizadas, com ou sem mandado judicial.

j) Determinar que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, instale equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos.

k) Determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos, bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de *backup*.

O dever de documentar a perícia de local e o exame de necropsia inclui o registro fotográfico de todas as peças de roupa, objetos pessoais e demais provas conexas, assim como



abrange a realização de fotografias do cadáver antes e depois de despi-lo, lavá-lo, barbeá-lo ou cortar-lhe os cabelos.

l) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que instaure procedimentos investigatórios autônomos nos casos de mortes e demais violações a direitos fundamentais cometidas por agentes de segurança, dotando-se da necessária estrutura para conduzir com eficiência essas investigações.

m) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e às polícias civil e militar fluminenses que, nas suas respectivas investigações, diligenciem no sentido de ouvir a vítima e/ou os seus familiares, assegurando-lhes a possibilidade de apresentar declarações, prestar informações, indicar meios de prova e sugerir diligências, devendo avaliá-las fundamentadamente, bem como notificá-las, do modo que for mais conveniente a essas pessoas, sobre o eventual arquivamento do procedimento investigatório.

n) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e às polícias civil e militar fluminenses que, nas investigações de mortes e abusos possivelmente cometidos por policiais, priorizem a tramitação dos procedimentos cujas vítimas sejam crianças ou adolescentes.

o) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que designe, ao menos, um(a) promotor(a) de Justiça para fins de atendimento, em regime de plantão, de demandas relacionadas ao controle externo das polícias fluminenses, bem como que confira ampla divulgação da existência do serviço, inclusive no seu sítio eletrônico, para que os cidadãos possam saber a quem devem recorrer para denunciar eventuais abusos e violações de direitos pelas forças de segurança durante operações policiais.

p) Determinar a suspensão do art. 1º do Decreto Estadual nº 46.775/2019, que excluiu, do cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias, os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial.



q) Determinar ao governador do Estado do Rio de Janeiro, bem como aos órgãos e agentes públicos estaduais, que se abstenham de se manifestar de qualquer forma que incentive diretamente a letalidade policial.

– X –

PEDIDOS DEFINITIVOS

234. Ante o exposto, postula o Arguente que, após ouvidos o Estado do Rio de Janeiro e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, responsáveis pelos atos e omissões descritos nesta petição; o Advogado-Geral da União (art. 103, § 3º, CF/88); e o Procurador-Geral da República (art. 103, § 1º, CF/88); seja julgada procedente a presente ADPF para:

a) Confirmar, em caráter definitivo, todas as providências listadas nos tópicos “a” a “q”, supra;

b) Declarar a inconstitucionalidade do art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001, com o reconhecimento da repristinação dos efeitos do art. 4º do Decreto Estadual nº 20.557/1994, de modo a vedar o uso de helicópteros como plataformas de tiro e instrumentos de terror; e

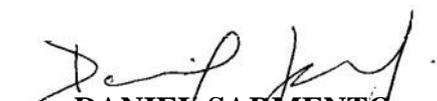
c) Declarar a inconstitucionalidade do art. 1º do Decreto Estadual nº 46.775/2019, de modo a reinserir, no cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias, os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial.

d) Em relação aos requerimentos “b” e “c” supra, caso esta Corte considere-os impróprios para ADPF, espera o Arguente sejam eles admitidos como pedidos cumulativos de Ação Direta de Inconstitucionalidade, julgando-os do mesmo modo procedentes.

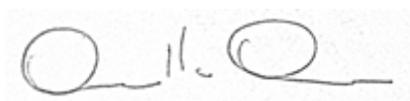


P. deferimento.

Rio de Janeiro e Brasília, 19 de novembro de 2019.


DANIEL SARMENTO
OAB/RJ nº 73.032

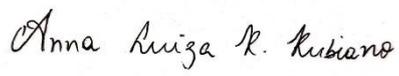

JOÃO GABRIEL PONTES
OAB/RJ nº 211.354


CAMILLA GOMES
OAB/RJ nº 179.620


ADEMIR BORGES
OAB/DF nº 29.178


PEDRO HENRIQUE REZENDE
OAB/DF nº 59.372

ACADÊMICOS DE DIREITO


ANNA LUIZA RUBIANO


EDUARDO RAMOS ADAMI



ROL DE DOCUMENTOS

Procuração do PSB

Documento 01	Estatuto do PSB
Documento 02	Certidão de composição da Comissão Executiva do PSB
Documento 03	Certidão atestando a representatividade do PSB na Câmara dos Deputados
Documento 04	Ata da eleição da Comissão Executiva do PSB
Documento 05	Sentença do caso <i>Favela Nova Brasília v. Brasil</i>
Documento 06	Decreto Estadual nº 27.795/2001
Documento 07	Decreto Estadual nº 41.931/2009
Documento 08	Decreto Estadual nº 46.775/2019
Documento 09	Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei
Documento 10	Relatório DPERJ - Vistorias em domicílio no Complexo do Alemão (2017)
Documento 11	Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica nº 91



Documento 12	Decreto Estadual n° 20.557/1994
Documento 13	Lei Estadual n° 7.385/2016
Documento 14	Instrução Normativa n° 03/2018
Documento 15	Resolução n° 63/2019
Documento 16	Portaria PCERJ n° 832/2018
Documento 17	Lei Estadual n° 5.443/2009
Documento 18	Lei Estadual n° 5.588/2009
Documento 19	Relatório DPERJ - Chacina dos Morros do Fallet/Fogueteiros/Prazeres (2019)
Documento 20	Fotografias feitas pelo perito no caso da Chacina do Fallet
Documento 21	Fotografias feitas no hospital no caso da Chacina do Fallet
Documento 22	1° Laudo de Exame Cadavérico de Fabrício dos Santos
Documento 23	2° Laudo de Exame Cadavérico de Fabrício dos Santos



- Documento 24** Manifestação da perícia técnica relatando a impossibilidade de acesso às imagens do HD no caso Fabrício dos Santos
- Documento 25** Protocolo de Istambul para investigação e documentação eficaz da tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes
- Documento 26** Recomendação CNJ n° 49/2014
- Documento 27** Protocolo de Minnesota sobre a investigação de mortes potencialmente ilícitas
- Documento 28** Resolução CNMP n° 201/2019
- Documento 29** Acórdão do CNMP referente à Proposição 1.00221/2019-69