

18/08/2020

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR** : **MIN. EDSON FACHIN**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**  
**ADV.(A/S)** : **DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**AM. CURIAE.** : **EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRO-DESCENDENTES E CARENTES**  
**ADV.(A/S)** : **WALLACE DE ALMEIDA CORBO**  
**AM. CURIAE.** : **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**ADV.(A/S)** : **DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**AM. CURIAE.** : **JUSTIÇA GLOBAL**  
**ADV.(A/S)** : **DANIELA FICHINO**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE**  
**ADV.(A/S)** : **GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO**  
**ADV.(A/S)** : **CAROLINE MENDES BISPO**  
**ADV.(A/S)** : **MARCOS ROBERTO FUCHS**  
**ADV.(A/S)** : **JOAO PAULO DE GODOY**  
**ADV.(A/S)** : **PAULA NUNES DOS SANTOS**  
**ADV.(A/S)** : **RODRIGO FILIPPI DORNELLES**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIACAO REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARE**  
**ADV.(A/S)** : **CAROLINE MENDES BISPO**  
**AM. CURIAE.** : **MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO**  
**ADV.(A/S)** : **GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO**  
**ADV.(A/S)** : **ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA**  
**ADV.(A/S)** : **MARCELO DIAS**  
**AM. CURIAE.** : **INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIAO-ISER**  
**ADV.(A/S)** : **ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA**  
**ADV.(A/S)** : **GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO**

**ADPF 635 MC / RJ**

<b>AM. CURIAE.</b>	: CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - CNDH
<b>ADV.(A/S)</b>	: EVERALDO BEZERRA PATRIOTA
<b>AM. CURIAE.</b>	: MUNICIPIO DE ANGRA DOS REIS
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
<b>AM. CURIAE.</b>	: COLETIVO PAPO RETO
<b>AM. CURIAE.</b>	: MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS
<b>AM. CURIAE.</b>	: REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA
<b>AM. CURIAE.</b>	: FALA AKARI
<b>AM. CURIAE.</b>	: INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL
<b>ADV.(A/S)</b>	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OMISSÃO ESTRUTURAL DO PODER PÚBLICO NA ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA A REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL. VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO DE DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO. LIMITAÇÕES LEGAIS PARA O DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR EM SEDE DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL. INDEPENDÊNCIA E AUDITABILIDADE DAS PERÍCIAS DO ESTADO. PROTOCOLO DE MINNESOTA. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS ÀS OPERAÇÕES POLICIAIS NAS PROXIMIDADE DE ESCOLAS. DIREITO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES. ABSOLUTA PRIORIDADE. FUNÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DEVER DE INVESTIGAR EM CASOS DE SUSPEITA DE ILÍCITOS PRATICADOS POR AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA.

1. É cabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver (i) uma violação generalizada de direitos humanos; (ii) uma omissão estrutural dos três poderes; e (iii) uma necessidade de

**ADPF 635 MC / RJ**

solução complexa que exija a participação de todos os poderes.

2. A violação generalizada é a consequência da omissão estrutural do cumprimento de deveres constitucionais por parte de todos os poderes e corresponde, no âmbito constitucional, à expressão “grave violação de direitos humanos”, constante do art. 109, § 5º, da CRFB. A utilização da expressão grave violação no âmbito da jurisdição constitucional permite identificar o liame não apenas entre a magnitude da violação, mas também entre suas características, ao se exigir do Tribunal que examine o tema à luz da jurisprudência das organizações internacionais de direitos humanos. A omissão estrutural é a causa de uma violação generalizada, cuja solução demanda uma resposta complexa do Estado, por isso, é necessário demonstrar não apenas a omissão, mas também o nexos. A necessidade de solução complexa pode ser depreendida de decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, especialmente se dela for parte o Estado brasileiro.

3. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Favela Nova Brasília, reconheceu que há omissão relevante do Estado do Rio de Janeiro no que tange à elaboração de um plano para a redução da letalidade dos agentes de segurança. Ademais, em decisão datada de 22 de novembro de 2019, em processo de acompanhamento das decisões já tomadas por ela, conforme previsão constante do art. 69 de seu regimento interno, a Corte fez novamente consignar a mora do Estado brasileiro relativamente à ordem proferida. Não obstante a nitidez do comando vinculante, a superação normativa de uma omissão inconstitucional, não é providência a ser solvida em sede de cautelar, nos termos do art. 12-F, § 1º, da Lei 9.868, de 1999.

4. Não cabe ao Judiciário o exame minudente de todas as situações em que o uso de um helicóptero ou a prática de tiro embarcado possa ser justificada, mas é dever do Executivo justificar à luz da estrita necessidade, caso a caso, a razão para fazer uso do equipamento, não apenas quando houver letalidade, mas também sempre que um disparo seja efetuado. No exercício de sua competência material para promover as ações de policiamento, o Poder Executivo deve dispor de todos os meios

**ADPF 635 MC / RJ**

legais necessários para cumprir seu mister, desde que haja justificativa hábil a tanto, verificável à luz dos parâmetros internacionais.

5. A exigência de que os juízes e Tribunais observem as decisões do Superior Tribunal de Justiça afasta o requisito do perigo na demora em relação a pedido para fixação de parâmetros constitucionais para a expedição de mandados de busca e apreensão, tendo em vista a manifestação pelo Superior Tribunal de Justiça no sentido que é “indispensável que o mandado de busca e apreensão tenha objetivo certo e pessoa determinada, não se admitindo ordem judicial genérica e indiscriminada de busca e apreensão para a entrada da polícia em qualquer residência”.

6. A investigação criminal a ser conduzida de forma independente é garantia de acesso à justiça, que pode ser depreendida, particularmente, do art. 5º, LIX, da CRFB, no que admite a ação privada nos crimes de ação pública, se ela não for intentada no prazo legal. Como os crimes contra a vida são, via de regra, investigados por meio de perícias oficiais (art. 159 do Código de Processo Penal), tendo em vista que as provas tendem a se desfazer com o tempo, a falta de auditabilidade dos trabalhos dos peritos não apenas compromete a efetiva elucidação dos fatos pela polícia, como também inviabiliza a própria fiscalização cidadã, direito constitucionalmente assegurado.

7. Um relatório detalhado produzido ao término de cada operação dos agentes de segurança pública é exigência de *accountability* da atuação estatal. A forma pela qual essa exigência é atendida se dá por um duplo controle: o administrativo e o judicial. Em caso de incidentes nessas operações, não basta apenas o envio de informações ao órgão policial, mas também é necessário o envio ao órgão judicial independente encarregado da realização do controle externo da atividade policial, nos termos do art. 129, VII, da CRFB. O controle duplo garante não apenas a responsabilização disciplinar do agente de Estado, mas também a criminal, porquanto a omissão no fornecimento de tais informações configura, em tese, o tipo previsto no art. 23, II, da Lei 13.869, de 2019. Sendo as informações destinadas ao Ministério Público, a ele compete o

**ADPF 635 MC / RJ**

detalhamento dos dados que serão requisitados.

8. Impedir, em prazos alongados, que as crianças frequentem aulas em virtude de intervenções policiais é uma gravíssima violação de direito humanos e é símbolo da falência do Estado em assegurar, com absoluta prioridade, os direitos das crianças.

9. O reconhecimento da competência investigatória do Ministério Público, tal como fez este Tribunal quando do julgamento do RE 593.727, deflui da competência material direta do Ministério Público, consoante disposto no art. 129, I e IX, da Constituição Federal. O sentido da atribuição dada ao Ministério Público no texto constitucional coincide com o papel que se exige de uma instituição independente para a realização das atividades de responsabilização penal prevista nos Princípios das Nações Unidas sobre o Uso da Força e Armas de Fogo. O reconhecimento do poder do Ministério Público de realizar essa atividade não pode ser visto como faculdade, pois quem detém a competência para investigar não pode agir com discricionariedade sobre ela, sob pena de compactuar com a irregularidade que deveria ser cuidadosamente apurada. Ademais, não se pode alegar que a competência dos delegados de polícia para a realização de investigações de infrações que envolvam os seus próprios agentes atenda à exigência de imparcialidade, reclamada pelos tratados internacionais de direitos humanos. Sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente. O exercício dessa atribuição deve ser *ex officio* e prontamente desencadeada, o que em nada diminui os deveres da polícia de enviar os relatórios sobre a operação ao *parquet* e de investigar, no âmbito interno, eventuais violações.

10. Um Estado que apresenta altos índices de letalidade decorrente das intervenções policiais deve buscar engajar todo seu quadro de servidores, por isso a exclusão dos indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial do cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias vai de encontro às obrigações e aos deveres constitucionais.

**ADPF 635 MC / RJ**

11. Medida cautelar parcialmente deferida.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em sessão plenária virtual de 7 a 17 de agosto de 2020**, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em conhecer parcialmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para: 1. Indeferir, por ora, o pedido de medida cautelar, no que tange à ordem para 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, constante do item a da p. 84 da inicial; 2. Deferir a medida cautelar pleiteada, em menor extensão, para dar interpretação conforme ao art. 2º do Decreto 27.795, de 2001, a fim de restringir a utilização de helicópteros nas operações policiais apenas nos casos de observância da estrita necessidade, comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado; 3. Indeferir, por ora, os pedidos formulados na inicial e indicados nas alíneas *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) e *d* (determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas diretrizes constitucionais) da petição; 4. Indeferir, por ora, o pedido veiculado na alínea *e* (determinar a presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais), sem prejuízo do reconhecimento do direito de todo indivíduo ferido ou afetado receber assistência médica o mais breve possível; 5.

**ADPF 635 MC / RJ**

Deferir a medida cautelar requerida para determinar que o Estado do Rio de Janeiro oriente seus agentes de segurança e profissionais de saúde a preservar 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; 6. Deferir a medida cautelar para acolher o pedido formulado na alínea *k*, para 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*; 7. Indeferir, apenas por ora, o pedido para se determinar a elaboração de ato administrativo que regulamente o envio de informações relativas às operações policiais pelos agentes policiais ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, conforme item *i* da petição inicial; 8. Deferir o pedido formulado na alínea *g* a fim de determinar que, no caso de realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) a absoluta excepcionalidade da medida, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões, com o envio dessa justificativa ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em até 24 horas; (ii) a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos; e (iii) a elaboração de protocolos próprios e sigilosos de

**ADPF 635 MC / RJ**

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; 9. Indeferir, ante possível perda de objeto, o pedido de 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; 10. Indeferir, apenas por ora, o pedido formulado pelo Partido requerente constante da alínea *j* da inicial (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); 11. Deferir os pedidos cautelares veiculados nas alíneas *l*, *m*, *n* e *o*, a fim de reconhecer que sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente, devendo a investigação atender, por sua vez, ao que exige o Protocolo de Minnesota, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à priorização de casos que tenham como vítimas as crianças, acolhendo também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão; 12. Deferir o pedido formulado pelo Partido requerente, para suspender a eficácia do art. 1º do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019; 13. Não conhecer do pedido veiculado na alínea *q* da inicial, tudo nos termos do voto do Relator, vencidos parcialmente os Ministros Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Dias Toffoli (Presidente), que deferiam a cautelar em maior extensão.

Brasília, 18 de agosto de 2020.

Ministro **EDSON FACHIN**

**ADPF 635 MC / RJ**

**Relator**

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635**

PROCED. : RIO DE JANEIRO

**RELATOR : MIN. EDSON FACHIN**

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

ADV.(A/S) : DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO (63551/DF, 73032/RJ)  
E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AM. CURIAE. : EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRO-DESCENDENTES  
E CARENTES

ADV.(A/S) : WALLACE DE ALMEIDA CORBO (186442/RJ)

AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO (00000/DF)

AM. CURIAE. : JUSTIÇA GLOBAL

ADV.(A/S) : DANIELA FICHINO (166574/RJ)

**Decisão:** Após o voto do Ministro Edson Fachin (Relator), que conhecia parcialmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para: 1. Indeferir, por ora, o pedido de medida cautelar, no que tange à ordem para 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, constante do item a da p. 84 da inicial; 2. Deferir a medida cautelar pleiteada, em menor extensão, para dar interpretação conforme ao art. 2º do Decreto 27.795, de 2001, a fim de restringir a utilização de helicópteros nas operações policiais apenas nos casos de observância da estrita necessidade, comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado; 3. Indeferir, por ora, os pedidos formulados na inicial e indicados nas alíneas 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) e d (determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas diretrizes constitucionais) da petição; 4. Indeferir, por ora, o pedido veiculado na alínea e (determinar a presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais), sem prejuízo do reconhecimento do direito de todo indivíduo ferido ou afetado receber assistência médica o mais breve possível; 5.

Deferir a medida cautelar requerida para determinar que o Estado do Rio de Janeiro oriente seus agentes de segurança e profissionais de saúde a preservar 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; 6. Deferir a medida cautelar para acolher o pedido formulado na alínea *k*, para 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; 7. Indeferir, apenas por ora, o pedido para se determinar a elaboração de ato administrativo que regulamente o envio de informações relativas às operações policiais pelos agentes policiais ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, conforme item *i* da petição inicial; 8. Deferir o pedido formulado na alínea *g* a fim de determinar que, no caso de realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) a absoluta excepcionalidade da medida, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões, com o envio dessa justificativa ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em até 24 horas; (ii) a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos; e (iii) a elaboração de protocolos próprios e sigilosos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde, de maneira que os diretores ou chefes das unidades, logo após o desencadeamento de operações policiais, tenham tempo hábil para reduzir os riscos à integridade física das pessoas sob sua responsabilidade; 9. Indeferir, ante possível perda de objeto, o pedido de 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; 10. Indeferir, apenas por ora, o pedido formulado pelo Partido requerente constante da alínea *j* da inicial (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); 11. Deferir os pedidos cautelares veiculados nas alíneas l, m, n e o, a fim de reconhecer que sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente, devendo a investigação atender, por sua vez, ao que exige o Protocolo de Minnesota, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à priorização de casos que tenham como vítimas as crianças, acolhendo também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão; 12. Deferir o pedido formulado pelo Partido requerente, para suspender a eficácia do art. 1º do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019; 13. Não conhecer do pedido veiculado na alínea q da inicial, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Falaram: pelo requerente, o Dr. Daniel Antonio de Moraes Sarmento; pelo *amicus curiae* Educação e Cidadania de Afro-Descendentes e Carentes - EDUCAFRO, o Dr. Wallace Corbo; pelo *amicus curiae* Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, o Dr. Daniel Lozoya Constant Lopes, Defensor Público; e, pelo *amicus curiae* Justiça Global, os Drs. Daniela Fichino, Gabriel Sampaio e Caroline Bispo. Plenário, Sessão Virtual de 17.4.2020 a 24.4.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

18/08/2020

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR** : **MIN. EDSON FACHIN**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**  
**ADV.(A/S)** : **DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**AM. CURIAE.** : **EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRO-DESCENDENTES E CARENTES**  
**ADV.(A/S)** : **WALLACE DE ALMEIDA CORBO**  
**AM. CURIAE.** : **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**ADV.(A/S)** : **DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**AM. CURIAE.** : **JUSTIÇA GLOBAL**  
**ADV.(A/S)** : **DANIELA FICHINO**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE**  
**ADV.(A/S)** : **GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO**  
**ADV.(A/S)** : **CAROLINE MENDES BISPO**  
**ADV.(A/S)** : **MARCOS ROBERTO FUCHS**  
**ADV.(A/S)** : **JOAO PAULO DE GODOY**  
**ADV.(A/S)** : **PAULA NUNES DOS SANTOS**  
**ADV.(A/S)** : **RODRIGO FILIPPI DORNELLES**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIACAO REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARE**  
**ADV.(A/S)** : **CAROLINE MENDES BISPO**  
**AM. CURIAE.** : **MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO**  
**ADV.(A/S)** : **GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO**  
**ADV.(A/S)** : **ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA**  
**ADV.(A/S)** : **MARCELO DIAS**  
**AM. CURIAE.** : **INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIAO-ISER**  
**ADV.(A/S)** : **ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA**  
**ADV.(A/S)** : **GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO**

**ADPF 635 MC / RJ**

<b>AM. CURIAE.</b>	:CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - CNDH
<b>ADV.(A/S)</b>	:EVERALDO BEZERRA PATRIOTA
<b>AM. CURIAE.</b>	:MUNICIPIO DE ANGRA DOS REIS
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
<b>AM. CURIAE.</b>	:COLETIVO PAPO RETO
<b>AM. CURIAE.</b>	:MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS
<b>AM. CURIAE.</b>	:REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA
<b>AM. CURIAE.</b>	:FALA AKARI
<b>AM. CURIAE.</b>	:INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL
<b>ADV.(A/S)</b>	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):** Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB a fim de que sejam reconhecidas e sanadas o que entende serem 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.

O Partido requerente defende, inicialmente, o cabimento da arguição, nos termos do que formulou o PSOL na ADPF n. 594.

Invoca, como preceitos fundamentais, a vida, a dignidade da pessoa humana, o direito à segurança e à inviolabilidade do domicílio, o direito à igualdade e a prioridade na garantia de direitos fundamentais a crianças e adolescentes como dever do Estado.

Alega que a política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro viola a Constituição Federal e os tratados de direitos humanos de que faz parte a República Federativa do Brasil, de modo especial o direito à vida. Defende que “em vez de proteger e promover o direito à vida das

**ADPF 635 MC / RJ**

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” (eDOC 1, p. 22).

Sustenta que também há ofensa à dignidade da pessoa humana, porquanto em nome de alcançar “fins maiores” almejados pelo Poder Executivo, instrumentaliza-se a pessoa humana, como se as mortes decorrentes de intervenção policial pudessem ser toleradas.

Afirma que “na ordem constitucional brasileira, segurança pública não é guerra contra o inimigo a ser exterminado” (eDOC 1, p. 25). Alega que (eDOC 1, p. 26):

“(…) 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”.

Narra que são praticadas diversas ações que configurariam, em tese, ofensa ao direito à privacidade, pois haveria “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” (eDOC 1, p. 26).

No que se refere ao impacto desproporcional das medidas, afirma que as medidas adotadas no âmbito da política de segurança pública prejudicam especialmente a população negra. Traz relatórios produzidos

**ADPF 635 MC / RJ**

pelo IPEA e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública que indicam que 75,5% das vítimas de homicídios são indivíduos negros, tendo havido um aumento, entre 2007 e 2017, da ordem de 11,5%. Ainda de acordo com a inicial, são também os negros as principais vítimas da violência policial. Entre os mais de seis mil homicídios provocados pelas polícias em todo o Brasil no ano de 2018, 75,4% eram negros. Daí aponta que (eDOC 1, p. 32):

“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.”

Relativamente à prioridade absoluta, o Partido aponta que o Brasil possui uma das maiores taxas de homicídios de jovens em todo o mundo. No que se refere ao Rio de Janeiro (eDOC 1, p. 34):

“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 (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.”

Para além dos riscos relacionados à incolumidade física, o

**ADPF 635 MC / RJ**

requerente defende que a violência produz efeitos danosos à saúde mental e compromete o aprendizado de crianças e adolescentes.

Com base nesses argumentos, defende que o Supremo Tribunal Federal determine: (i) a formulação de plano de redução da letalidade policial e de controle de violações de direitos humanos, como forma de solucionar violações sistêmicas de direitos fundamentais, além de atender à providência reclamada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Favela Nova Brasília v. Brasil*; (ii) a vedação ao uso de helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror, declarando-se a inconstitucionalidade do art. 2º do Decreto Estadual n. 27.795/2001; (iii) a obrigatoriedade de que os órgãos do Poder Judiciário, ao expedir ordem de busca e apreensão, indiquem, de forma mais precisa possível, o local, o motivo e o objetivo da diligência, sendo que o cumprimento dos mandados deve se dar durante o dia e amparado em “causas robustas”; (iv) a determinação para que haja ambulâncias e equipes de saúde nas operações policiais, conforme previsão constante da Lei Estadual n. 7.385/2016; (v) o reconhecimento de que a realização de operações em perímetros nos quais estejam localizadas escolas e creches deve observar a absoluta excepcionalidade; (vi) a publicização de todos os protocolos de atuação policial; (vii) a instalação de equipamentos de GPS e de sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais, conforme determinação da Lei Estadual n. 5.443/2009; (viii) a compatibilização das perícias com parâmetros normativos; (ix) o aprimoramento das investigações de possíveis crimes cometidos por policiais, ante “quadro de absoluta falência das investigações conduzidas pela própria polícia, gerando a impunidade generalizada, em desfavor dos direitos humanos das vítimas dos abusos policiais” (eDOC 1, p. 74); (x) a declaração de inconstitucionalidade do art. 1º do Decreto Estadual n. 46.775/2019, que excluiu do cálculo da gratificação de combate à letalidade policial os indicadores de redução homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial; (xi) a vedação a órgãos e agentes públicos do Estado do Rio de Janeiro de manifestações e expressões que incentivem a letalidade policial.

**ADPF 635 MC / RJ**

Requer, em sede cautelar (eDOC 1, p. 84-89):

“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 filtagem 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”.

**ADPF 635 MC / RJ**

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 reprimenda 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

**ADPF 635 MC / RJ**

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

**ADPF 635 MC / RJ**

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.

**ADPF 635 MC / RJ**

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

**ADPF 635 MC / RJ**

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.”

No mérito, requer (eDOC 1, p. 89):

“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 reprimenda 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.”

Em manifestação, a Advocacia-Geral da União defendeu o não conhecimento da arguição e, no mérito, a improcedência do pedido. O parecer foi assim ementado (eDOC 43):

“Constitucional. Lesões a preceitos fundamentais da atribuídas ao 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. Preliminares. Inviabilidade de uso de ADPF

**ADPF 635 MC / RJ**

como sucedâneo de intervenção federal. Ausência de indicação adequada dos atos do poder público para fins de controle via ADPF. Inobservância do princípio da subsidiariedade. Impossibilidade de atuação desse Supremo Tribunal Federal como legislador positivo. Mérito. Jurisprudência consolidada neste Supremo Tribunal Federal limita até mesmo a autoridade do Constituinte local para exigir o cumprimento de planejamentos detalhados pelos Governadores de Estado. Em razão disso, viola o princípio da separação de poderes determinação de origem judicial que imponha a execução de planejamentos semelhantes. Ausência dos requisitos necessários ao reconhecimento do estado de coisas inconstitucional. Não incumbe ao Poder Judiciário definir o conteúdo próprio das políticas públicas, notadamente os detalhes dos meios a serem empregados para sua consecução. A liberdade de expressão e manifestação do pensamento é constitucionalmente garantida a todos, inclusive aos agentes políticos em posição de chefia dos poderes públicos, não comportando minimização prévia. Impossibilidade de prolação de ordem judicial com conotação inibitória. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência dos pedidos formulados.”

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro prestou informações relativamente aos pedidos que estariam no âmbito de sua competência funcional.

Informou que existe no Ministério Público o Grupo Especializado em Segurança Pública, que “não possui atribuição originária para instauração de Procedimentos Investigatórios Criminais (...), atuando apenas mediante pedido de auxílio” (eDOC 45, p. 2). Afirmou, ainda:

“Como metodologia de trabalho, os membros do grupo atuam diretamente nas investigações, sendo de hábito colher declarações de parentes das vítimas, dos próprios policiais envolvidos no fato, eventuais testemunhas e possíveis sobreviventes. Por vezes, os inquéritos apenas são devolvidos à Delegacia para diligências que não podem ser cumpridas sem o

**ADPF 635 MC / RJ**

apoio policial, como na reprodução simulada dos fatos.

Em casos com maior complexidade, ou quando vítimas e testemunhas demonstram receio em prestar declarações à polícia, ou ainda quando se trata de investigação envolvendo integrantes da Polícia Civil, são instaurados Procedimentos Investigatórios Criminais – PIC que, ou tramitam de forma autônoma, ou de maneira complementar ao Inquérito Policial.

Esta, aliás, foi a metodologia utilizada em casos como “Chacina do Salgueiro”, “Chacina do Fallet Fogueteiro” e no “Caso Ágatha”, tendo obtido resultados proveitosos e seguros para o desenrolar do contexto investigatório.

No que se refere ao pedido para que sejam instaurados procedimentos autônomos para cada morte ou violação de direitos fundamentais cometidos por agentes de forças de segurança, no momento, a dinâmica implantada pelo Ministério Público se revela ajustada aos protocolos e todas as orientações prescritas para a preservação de uma investigação eficaz e, sobretudo, objetivando o resguardo dos Direitos Humanos.

A par do contexto acima frisado, obviamente, cada Promotor de Justiça dentro da sua esfera de atuação tem pela própria tessitura das suas atribuições, a mais plena capacidade e efetividade para a instauração e desenvolvimento das atividades investigatória.”

Noticia ainda o Ministério Público que já há determinação prioritária de procedimentos investigatórios e processos criminais e infracionais que visem a apuração e responsabilização de crimes dolosos com resultado morte e por vítimas crianças e adolescentes, a indicar, no entender do Ministério Público, alinhamento às preocupações em conferir pronta resposta aos pedidos da Sociedade.

No que tange à determinação de manutenção de plantão, afirma que (eDOC 45, p. 4):

“O Ministério Público é dotado de uma Ouvidoria-Geral, com regime de plantão diário e por meio eletrônico, 24 horas.

Outrossim, também é plenamente possível e estimulado o

**ADPF 635 MC / RJ**

franco acesso ao GAESP, bem como a Promotoria de Justiça junto à Auditoria Militar.

*Last but not least*, qualquer Cidadão poderá procurar o Promotor de Justiça de sua região para denúncias sobre abusos e violações praticados por agentes de segurança e no período noturno, finais de semana e feriados, há membros do Ministério Público designados para Plantão Judiciário e nas audiências de custódias, sem que haja qualquer óbice para que recebam denúncias e adotem providências que se revelem necessárias e pertinentes à proteção da dignidade do Indivíduo.”

Por fim, informa que diversos procedimentos cíveis foram abertos a fim de se apurar o sucateamento das polícias e a falta de cumprimento das leis que obrigam a presença de ambulâncias e a instalação de equipamentos de GPS.

O Governador do Estado do Rio de Janeiro também defendeu o não conhecimento da demanda.

Sustenta, inicialmente, a inadequação da via eleita, porquanto, em seu entender, a “petição inicial demonstra claramente a sua finalidade política e não jurídica” (eDOC 63, p. 4).

Afirma, ainda, que o pedido é genérico e indeterminado, sendo que “sequer houve a demonstração de casos concretos que ilustrassem todo o alegado” (eDOC 63, p. 6).

Também não seria possível conhecer da ação, segundo o i. Governador, porque a petição inicial “deduz pedidos juridicamente impossíveis à luz da ordem constitucional” (eDOC 63, p. 8). Seriam impossíveis, em seu entender: (i) o pedido para restringir a forma pela qual o Poder Executivo utiliza os aparatos policiais, em razão do princípio da separação de poderes; (ii) a elaboração de um plano com parâmetros objetivos em “desrespeito à vontade da população fluminense, que o elegeu como representante”; (iii) a censura do Chefe do Poder Executivo; (iv) a adoção de padrões de conduta por parte de órgãos do Poder Executivo, em violação da separação de poderes e em usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo; (v) a

**ADPF 635 MC / RJ**

adoção de padrões de atuação e de ordens para o Ministério Público, em ofensa à sua independência funcional.

Aponta inépcia da inicial, a inviabilizar, por outra razão, o conhecimento da demanda, em relação à incongruência cronológica entre a publicação dos Decretos 27.795/2001 e 46.775/2019 e os argumentos acolhidos da inicial.

Aduz que não há subsidiariedade para a propositura da arguição, porquanto o requerente poderia propor outras ações no âmbito local. Cita, como exemplo, a ação civil pública movida pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, que objetivava a reformulação da política de segurança pública adotada no Complexo da Maré. Informa que “no bojo dessa mesma Ação Civil Pública (...) foi realizado um TAC entre o Estado do Rio de Janeiro, a Polícia Militar e o MP para regular a atividade policial, tendo por objeto os mesmos pedidos realizados na presente ADPF” (eDOC 63, p. 19).

No mérito, o Governador do Estado do Rio de Janeiro manifestou-se pela improcedência da arguição. Afirma que não há ofensa a preceito fundamental, mas, ao contrário, cumprimento pleno do papel do Estado na repressão ao crime organizado, ao tráfico de drogas, ao roubo de cargas e a “um regime de terrorismo urbano que os criminosos vinham impondo à população fluminense, sobretudo os mais humildes que residem em comunidades carentes” (eDOC 63, p. 23).

Alega que a política adotada é de tolerância zero com o crime e que o Chefe do Poder Executivo tem plena competência e liberdade para proferir discursos oficiais em nome do Estado, sendo que “proibir essas atuações é censurar inconstitucionalmente” o Governador do Estado.

Sustenta que a política de segurança pública adotada é eficiente e que logrou reduzir o número de homicídios dolosos. Reafirma o compromisso do Estado com a proteção dos direitos humanos e alega que os indivíduos eventualmente flagrados cometendo crimes são presos e recebem o tratamento previsto em lei.

Adverte, por fim, que a procedência da arguição implicaria ofensa ao preceito fundamental da separação de poderes, às regras e aos limites

**ADPF 635 MC / RJ**

orçamentários e, finalmente, à independência funcional do Ministério Público.

O Procurador-Geral da República manifestou-se pelo conhecimento parcial da ação e, na parte conhecida, por sua parcial procedência (eDOC 75):

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA. ATOS DO PODER PÚBLICO. MÓVEL. ATO ADMINISTRATIVO. HIERARQUIA. PODER EXECUTIVO. ATOS NORMATIVOS. DESVIO DE FINALIDADE. CUMPRIMENTO. LEI. ORDEM JUDICIAL. OMISSÃO INJUSTIFICADA. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO. ATUAÇÃO. PERSPECTIVA LOCAL E REGIONAL. DEFERÊNCIA.

1. É inadmissível a ADPF quando existir outro meio eficaz para neutralizar, de maneira ampla, geral e imediata, a situação de lesividade ao preceito fundamental, em razão de sua subsidiariedade (Lei 9.882/1999, art. 4º, § 1º).

2. É incabível a ADPF, também em razão de seu caráter subsidiário, quando, em relação à providência requerida, é verificada a atuação eficiente do Ministério Público local para preservação de direitos e garantias fundamentais reputados violados, com o uso de instrumentos resolutivos e judiciais, e para o controle externo da atividade policial (CF/1988, art. 129, VII).

3. Na produção de ato administrativo, zonas de indeterminabilidade conceitual dão margem ao exercício de discricionariedade, cujo conteúdo há de ser dotado de de juridicidade funcional, sob pena de invalidade.

4. O Decreto estadual 46.775/2019, em conjunto com a ampla utilização da autorização prevista no Decreto 27.795/2001 e com as declarações públicas do Governador do Estado do Rio de Janeiro, evidenciam desvio de finalidade nas práticas administrativas adotadas em matéria de segurança pública na localidade, afrontando os preceitos fundamentais da dignidade

**ADPF 635 MC / RJ**

humana (art. 1º, III) e da vida (art. 5º, caput).

Parecer pelo conhecimento parcial da ação e, na parte conhecida, pela procedência parcial.”

Foram admitidos como *amici curiae* a Educafro, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e a Justiça Global.

É, em síntese, o relatório.

18/08/2020

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):**

**SÍNTESE DO VOTO**

1. O presente voto, ao dispor dos eminentes pares e das partes na íntegra, expressa fundamentação nos termos do inciso IX do art. 93 da Constituição da República Federativa do Brasil, e se contém em aproximadamente 97 páginas. A síntese e a conclusão podem ser apresentadas, sem prejuízo da explicitação no voto contida, à luz do procedimento que se fundamenta nos termos do insculpido no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988, em cuja abrangência se insere a celeridade de julgamento, mediante sucinta formulação que tem em conta as seguintes premissas e arremate:

**1.1. Premissas**

*Primeira:* É cabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver (i) uma violação generalizada de direitos humanos; (ii) uma omissão estrutural dos três poderes; e (iii) uma necessidade de solução complexa que exija a participação de todos os poderes.

*Segunda:* A violação generalizada é a consequência da omissão estrutural do cumprimento de deveres constitucionais por parte de todos os poderes e corresponde, no âmbito constitucional, à expressão “grave violação de direitos humanos”, constante do art. 109, § 5º, da CRFB. A utilização da expressão grave violação no âmbito da jurisdição constitucional permite identificar o liame não apenas entre a magnitude da violação, mas também entre suas características, ao se exigir do Tribunal que examine o tema à luz da jurisprudência das organizações internacionais de direitos humanos. A omissão estrutural é a causa de

**ADPF 635 MC / RJ**

uma violação generalizada, cuja solução demanda uma resposta complexa do Estado, por isso, é necessário demonstrar não apenas a omissão, mas também o nexo. A necessidade de solução complexa pode ser depreendida de decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, especialmente se dela for parte o Estado brasileiro.

*Terceira:* A Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Favela Nova Brasília, reconheceu que há omissão relevante do Estado do Rio de Janeiro no que tange à elaboração de um plano para a redução da letalidade dos agentes de segurança. Ademais, em decisão datada de 22 de novembro de 2019, em processo de acompanhamento das decisões já tomadas por ela, conforme previsão constante do art. 69 de seu regimento interno, a Corte fez novamente consignar a mora do Estado brasileiro relativamente à ordem proferida. Não obstante a nitidez do comando vinculante, a superação normativa de uma omissão inconstitucional, não é providência a ser solvida em sede de cautelar, nos termos do art. 12-F, § 1º, da Lei 9.868, de 1999.

*Quarta:* Não cabe ao Judiciário o exame minudente de todas as situações em que o uso de um helicóptero ou a prática de tiro embarcado possa ser justificada, mas é dever do Executivo justificar à luz da estrita necessidade, caso a caso, a razão para fazer uso do equipamento, não apenas quando houver letalidade, mas também sempre que um disparo seja efetuado. No exercício de sua competência material para promover as ações de policiamento, o Poder Executivo deve dispor de todos os meios legais necessários para cumprir seu mister, desde que haja justificativa hábil a tanto, verificável à luz dos parâmetros internacionais.

*Quinta:* A exigência de que os juízes e Tribunais observem as decisões do Superior Tribunal de Justiça afasta o requisito do perigo na demora em relação a pedido para fixação de parâmetros constitucionais para a expedição de mandados de busca e apreensão, tendo em vista a manifestação pelo Superior Tribunal de Justiça no sentido que é “indispensável que o mandado de busca e apreensão tenha objetivo certo e pessoa determinada, não se admitindo ordem judicial genérica e indiscriminada de busca e apreensão para a entrada da polícia em

**ADPF 635 MC / RJ**

qualquer residência”.

*Sexta:* A investigação criminal a ser conduzida de forma independente é garantia de acesso à justiça, que pode ser depreendida, particularmente, do art. 5º, LIX, da CRFB, no que admite a ação privada nos crimes de ação pública, se ela não for intentada no prazo legal. Como os crimes contra a vida são, via de regra, investigados por meio de perícias oficiais (art. 159 do Código de Processo Penal), tendo em vista que as provas tendem a se desfazer com o tempo, a falta de auditabilidade dos trabalhos dos peritos não apenas compromete a efetiva elucidação dos fatos pela polícia, como também inviabiliza a própria fiscalização cidadã, direito constitucionalmente assegurado.

*Sétima:* Um relatório detalhado produzido ao término de cada operação dos agentes de segurança pública é exigência de *accountability* da atuação estatal. A forma pela qual essa exigência é atendida se dá por um duplo controle: o administrativo e o judicial. Em caso de incidentes nessas operações, não basta apenas o envio de informações ao órgão policial, mas também é necessário o envio ao órgão judicial independente encarregado da realização do controle externo da atividade policial, nos termos do art. 129, VII, da CRFB. O controle duplo garante não apenas a responsabilização disciplinar do agente de Estado, mas também a criminal, porquanto a omissão no fornecimento de tais informações configura, em tese, o tipo previsto no art. 23, II, da Lei 13.869, de 2019. Sendo as informações destinadas ao Ministério Público, a ele compete o detalhamento dos dados que serão requisitados.

*Oitava:* Impedir, em prazos alongados, que as crianças frequentem aulas em virtude de intervenções policiais é uma gravíssima violação de direito humanos e é símbolo da falência do Estado em assegurar, com absoluta prioridade, os direitos das crianças.

*Nona:* O reconhecimento da competência investigatória do Ministério Público, tal como fez este Tribunal quando do julgamento do RE 593.727, deflui da competência material direta do Ministério Público, consoante disposto no art. 129, I e IX, da Constituição Federal. O sentido da atribuição dada ao Ministério Público no texto constitucional coincide

**ADPF 635 MC / RJ**

com o papel que se exige de uma instituição independente para a realização das atividades de responsabilização penal prevista nos Princípios das Nações Unidas sobre o Uso da Força e Armas de Fogo. O reconhecimento do poder do Ministério Público de realizar essa atividade não pode ser visto como faculdade, pois quem detém a competência para investigar não pode agir com discricionariedade sobre ela, sob pena de compactuar com a irregularidade que deveria ser cuidadosamente apurada. Ademais, não se pode alegar que a competência dos delegados de polícia para a realização de investigações de infrações que envolvam os seus próprios agentes atenda à exigência de imparcialidade, reclamada pelos tratados internacionais de direitos humanos. **Sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuída ao órgão do Ministério Público competente.** O exercício dessa atribuição deve ser *ex officio* e prontamente desencadeada, o que em nada diminui os deveres da polícia de enviar os relatórios sobre a operação ao *parquet* e de investigar, no âmbito interno, eventuais violações.

*Décima:* Um Estado que apresenta altos índices de letalidade decorrente das intervenções policiais deve buscar engajar todo seu quadro de servidores, por isso a exclusão dos indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial do cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias vai de encontro às obrigações e aos deveres constitucionais.

1.2. **Base constitucional:** o direito à vida (art. 5º, caput, da CRFB), o direito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem (art. 5º, X, da CRFB); e **base convencional** (art. 5º, § 2º, da CRFB): o direito à vida (artigo 4 do Pacto de São José da Costa Rica e artigo 6 do Pacto de Direitos Civis e Políticos), o direito às garantias judiciais (artigo 8 do Pacto de São José e artigo 14 do Pacto de Direitos Civis e Políticos).

1.3. **Base doutrinária.** O voto se assenta no pensamento dos diversos autores nele citados; mencionam-se aqui especialmente os Joseph Raz em "*Human Rights without Foundations*"; Breno Baía Guimarães em "*A Incrível Doutrina de um Caso Só: Análise do Estado de Coisas Inconstitucional na*

**ADPF 635 MC / RJ**

ADPF 347”; André de Carvalho Ramos em “Curso de direitos humanos”; e William Terrill e Eguene Paoline III em “The Police Use of Less Lethal Force: Does Administrative Policy Matter?”.

1.4. **Base em precedentes.** o voto se estriba em precedentes que formam jurisprudência deste Tribunal e, especialmente, da Corte Interamericana de Direitos Humanos; especificamente citam-se os seguintes: ADI 1.949-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADPF 347-MC, Rel. Min. Marco Aurélio; RE 1.131.552-AgR, Rel. Ministra Cármen Lúcia; ARE 1.197.779-AgR, Rel. Min. Celso de Mello; as ADPF 395 e 444, Rel. Min. Gilmar Mendes; o RE 593.727, Rel. Min. Gilmar Mendes; o HC 89.837, Rel. Min. Celso de Mello; o HC 435.934 e o IDC 1-PA, ambos do Superior Tribunal de Justiça; o Caso Favela Nova Brasília, da Corte Interamericana de Direitos Humanos; o Relatório n. 141/11, Casos 11.566 e 11.694, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos; os “Princípios Básicos sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Encarregados de Aplicar a Lei; o Protocolo de Minnesota sobre a investigação de mortes potencialmente ilegais; o caso *Yasa v. Turquia*, da Corte Europeia de Direitos Humanos; e os Casos Las Palmas, Zambrano Vélez, “Massacre de Mapiripán”, Almonacid Arellano, e Sétimo Garibaldi, da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

1.5. **Conclusão do voto:** conheço parcialmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para:

1. Indeferir, por ora, o pedido de medida cautelar, no que tange à ordem para “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”, constante do item “a” da p. 84 da inicial.

2. Deferir a medida cautelar pleiteada, em menor extensão, para dar interpretação conforme ao art. 2º do Decreto 27.795, de 2001, a fim

**ADPF 635 MC / RJ**

restringir a utilização de helicópteros nas operações policiais apenas nos casos de observância da estrita necessidade, comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado.

3. Indeferir, por ora, os pedidos formulados na inicial e indicados nas alíneas “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) e “d” (determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas diretrizes constitucionais) da petição.

4. Indeferir, por ora, o pedido veiculado na alínea “e” (“determinar a presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais”), sem prejuízo do reconhecimento do reconhecimento do direito de todo indivíduo ferido ou afetado receber assistência médica o mais breve possível.

5. Deferir a medida cautelar requerida para determinar que o Estado do Rio de Janeiro oriente seus agentes de segurança e profissionais de saúde a preservar 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.

6. Deferir a medida cautelar para acolher o pedido formulado na alínea “k”, para 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.

7. Indeferir, apenas por ora, o pedido para se determinar a elaboração de ato administrativo que regulamente o envio de

**ADPF 635 MC / RJ**

informações relativas às operações policiais pelos agentes policiais ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, conforme item “i” da petição inicial.

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

9. Indeferir, ante possível perda de objeto, o pedido de 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.

10. Indeferir, apenas por ora, o pedido formulado pelo Partido requerente constante da alínea “j” da inicial (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

**ADPF 635 MC / RJ**

armazenamento digital dos respectivos arquivos).

11. Deferir os pedidos cautelares veiculados nas alíneas “l”, “m”, “n” e “o”, a fim de reconhecer que **sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente.** A investigação, por sua vez, deverá atender ao que exige o Protocolo de Minnesota, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à priorização de casos que tenham como vítimas as crianças. Ademais, por ser função essencial do Estado, acolho também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão.

12. Deferir o pedido formulado pelo Partido requerente, para suspender a eficácia do art. 1º do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019.

13. Não conhecer do pedido veiculado na alínea “q” da inicial.

A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental deve ser, ao menos do que se tem do atual momento processual, conhecida.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental tem por objetivo evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público, sendo certo que, nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99, “não será admitida ADPF quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”.

Com base no texto legal, é possível identificar três requisitos para a propositura da arguição: a legitimidade para agir; a controvérsia judicial ou jurídica, nos casos em que a doutrina tem denominado de “arguição incidental”; e a subsidiariedade.

Nos termos da legislação pertinente, a petição inicial deve, portanto, não apenas atender aos requisitos da propositura, como também deve demonstrar a utilidade da intervenção do Supremo Tribunal Federal. Noutras palavras, a petição inicial deve conter: (i) a indicação do preceito

## **ADPF 635 MC / RJ**

fundamental que se entende violado; (ii) a indicação do ato questionado; (iii) a prova da violação do preceito fundamental; (iv) o pedido com suas especificações; e (v) a comprovação, se for o caso, da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado.

Para além dos requisitos explícitos, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal também tem reconhecido limites implícitos à utilização da ADPF que decorrem, por sua vez, do próprio limite da atuação do Poder Judiciário. Assim, em alguns precedentes, o Tribunal assentou que não se admitiria a ação quando a declaração de inconstitucionalidade parcial implicasse inversão do sentido da lei, porquanto “não é permitido ao Poder Judiciário agir como legislador positivo” (ADI 1.949-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, DJ 25.11.2005).

Na presente arguição, diversos óbices para o conhecimento da demanda foram suscitados.

O Governador do Estado do Rio de Janeiro questiona a indeterminação do objeto e a ausência de subsidiariedade. Além disso, aponta inépcia da inicial, visto que, em seu entender, haveria incongruência lógica entre os argumentos deduzidos e o pedido formulado.

A Advocacia-Geral da União suscita a impossibilidade de utilização da arguição como sucedâneo de intervenção federal, a ausência de identificação precisa dos atos do poder público que se objetiva impugnar, a ausência da subsidiariedade e a impossibilidade de atuação desta Corte como legislador positivo.

Já a Procuradoria-Geral da República aponta a ausência de subsidiariedade de parte dos pedidos formulados.

Registrando que não se debatem, por ora, os demais requisitos de propositura, passo ao exame dos óbices levantados.

### **Da Ausência de Delimitação do Objeto da Arguição**

#### **As Alegações do Governador do Estado**

**ADPF 635 MC / RJ**

O Governador do Estado argumenta que a inicial não demonstrou nem comprovou ato do Poder Público tendente a violação preceito fundamental. Defende que o requerente aponta atos indeterminados, como “a política pública de segurança pública” e “a retórica beligerante do governador Wilson Witzel”; atos concretos, como “uso de helicópteros como plataformas de tiro” e a “iniciativa de excluir a redução dos índices de letalidade policial”; e omissões, como “a falta de planejamento das operações policiais”, a “ausência de treinamento adequado e de acompanhamento psicológico dos agentes de segurança”, a “ausência de ambulâncias ou de equipes de saúde em operações” e a “ausência de implantação de equipamentos de GPS e de sistemas de áudio e vídeo em todas as viaturas e fardas”. Além disso, questiona também as alegações de que há um “déficit na atuação do órgão de controle externo das polícias fluminenses” (eDOC 63, p. 5).

Alega que “caberia ao Requerente, ao menos, ter realizado uma verificação minuciosa e imparcial das políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo Estadual na área da segurança, o que não fez, e que fatalmente – pelos resultados até agora alcançados – esvaziaria por completo os argumentos deduzidos nesta ADPF” (eDOC 63, p. 6).

No que tange à comprovação dos atos, afirma que o requerente limita-se a trazer matérias jornalísticas, o que não poderia amparar a arguição.

Finalmente, defende que, por não trazer atos determinados à baila, o requerente formula pedidos impossíveis. Não se poderia, sob a ótica do i. Governador, impor restrições à utilização do aparato policial ou determinar que ele seja utilizado de forma não prevista em lei, porque impediria o Executivo de cumprir o poder-dever de analisar cada situação concreta e agir da maneira que entender ser a mais adequada e eficiente para o combate à criminalidade. A elaboração de um plano que contenha as “medidas objetivas” vislumbradas pelo partido requerente encontraria óbice no princípio democrático. A ordem para se abstenha de dar declarações, por sua vez, implicaria censura, providência

**ADPF 635 MC / RJ**

incompatível com o texto constitucional e a adoção de modos de atuação pelo Ministério Público local, ofensa à independência funcional.

**As Alegações da Advocacia-Geral da União**

A Advocacia-Geral da União também defende o não conhecimento da arguição pela indeterminação dos atos do poder público. Afirma que o “autor busca demonstrar a ocorrência de violação aos princípios apontados como parâmetro por meio de indicação genérica de inúmeros atos e omissões que corresponderiam à situação calamitosa e de crescente letalidade da política de segurança pública” (eDOC 43, p. 16).

Além disso, defende que o requerente não juntou comprovação dos atos impugnados, o que também inviabilizaria a arguição.

A Advocacia-Geral da União indica, ainda, que (eDOC 43, p. 10-11):

“Dentre os pedidos enumerados na petição inicial, cogita-se da elaboração de um planejamento com uma série de critérios (principalmente no item “a” e respectivos subitens) que, dado o grau de detalhe oferecem, equiparam se a uma verdadeira intervenção federal.

Esse instituto, porém, encontra fundamentos e requisitos procedimentais próprios, já previstos na Constituição Federal. Dentre eles, ela estabelece que a intervenção poderá ser deferida para “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública” (artigo 34, inciso IV) ou assegurar a observância dos “direitos da pessoa humana” (artigo 34, inciso VII, “b”, hipóteses semelhantes às apresentadas pelo partido político arguente.

Ocorre que, de forma bastante diversa da ADPF, a decretação da intervenção dependerá do requerimento de legitimados específicos, que não são os mesmos elencados no repertório do artigo 103 da Constituição. Também de forma bastante diversa, a amplitude, o prazo e as condições para intervenção serão previstas em Decreto, que será submetido à apreciação do Congresso Nacional, em hipótese de intervenção

**ADPF 635 MC / RJ**

em Estado-membro (artigo 36, § 1º).”

O pedido “a”, por sua vez, foi assim ventilado (eDOC 1, p. 84-85):

“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

**ADPF 635 MC / RJ**

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.”

**Alegações da Petição Inicial**

O Partido requerente, por seu turno, aponta diversos atos que, em seu entender, justificam a intervenção deste Supremo Tribunal Federal, ante um “quadro crônico de violação a preceitos fundamentais por parte dos poderes públicos fluminenses”:

(i) “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” (eDOC 1, p. 17). O incentivo à letalidade seria depreendido, no entender do requerente, “da retórica beligerante do governado Wilson Witzel” e de atos concretos, “como o uso de helicópteros como plataformas de tiro”, além da “iniciativa de excluir a redução dos índices de letalidade policial como elemento do cálculo das gratificações devidas aos policiais”.

(ii) omissões, como a “falta de planejamento das operações policiais, bem como a ausência de treinamento adequado e de acompanhamento psicológico dos agentes de segurança” (eDOC 1, p. 18). Além disso, também é por omissão que se impugna a “inobservância de exigências normativas

**ADPF 635 MC / RJ**

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” (eDOC 1, p. 18).

(iii) “um déficit na atuação do órgão de controle externo das polícias fluminenses em exercer as suas missões institucionais, expressamente previstas em sede constitucional” (eDOC 1, p. 18).

Defende que o conhecimento da arguição pode ocorrer em virtude da aplicação do precedente firmado na ADPF 347-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, onde se admitiu a ação para a solução de violações sistêmicas a direitos fundamentais.

Ademais, a fim de comprovar os atos apontados, o Partido faz juntada do Decreto 27.795, de 2001, que altera o Decreto 20.557, de 1994, para indicar que a decolagem de aeronaves somente poderá ser autorizada pelo Governador do Estado, pelos Secretário de Estado de Segurança Pública e de Defesa Civil, pelo Chefe de Polícia Civil ou pelo Comandante-Geral da Polícia Militar (eDOC 25).

Junta, ainda: o Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019, que altera o índice de desempenho de metas (eDOC 25); a Portaria PCERJ 832, de 2018, que estabelece o protocolo de procedimentos nas operações policiais no âmbito da Polícia Civil do Rio de Janeiro; a Lei 5.443, de 2009, que obriga o Poder Executivo a implantar o sistema GPS em viaturas automotivas (eDOC 18); a Lei 5.588, de 2009, que obriga o Poder Executivo a instalar câmaras de vídeo e de áudio nas viaturas automotivas (eDOC 19); e cópia de uma sentença em que o IML noticia a impossibilidade de recuperar fotografias tiradas de uma vítima (eDOC 32).

**Exame das Alegações das Partes: Conhecimento da ADPF em caso de Violações Generalizadas de Direito Humanos.**

**ADPF 635 MC / RJ**

Os requisitos de cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental não traduzem mera formalidade jurídica que possa ser dispensada quando o direito material, por relevante, assim o exigir. As formalidades exigidas pela lei servem de amparo para o funcionamento das instituições constitucionais e, por isso, são parâmetros estruturantes do Estado Democrático de Direito que visam preservar a competência própria de cada um de seus órgãos.

A luta pela efetividade da Constituição é obrigação de todos os poderes constituídos – e não apenas do Supremo Tribunal Federal. Todos devem colaborar para que cada órgão público possa cumprir sua missão institucional. Noutras palavras, efetividade da Constituição não significa inflação de direitos fundamentais, sob pena de perder-se por completo um sentido mínimo do conteúdo desses direitos. Como aponta Raz, “a doutrina ética dos direitos deve articular *standards* pelos quais a prática de direitos humanos possa ser julgada, *standards* que irão indicar quais direitos humanos nós temos” (RAZ, Joseph. *Human Rights without Foundations*. In: BESSON, Samantha; Tasioulas, John. *The Philosophy of International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2010).

Os requisitos de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental visam, precisamente, preservar a esfera de atuação de cada uma das instituições públicas. Ao Supremo, cabe o exame da violação, ou de sua ameaça, de um preceito fundamental. Ao arguente, cabe a demonstração dessa violação ou do justo receio de que ela venha a ocorrer. A adequada definição do ato violador é indispensável para que o Supremo não avance nas esferas de atribuições de outros poderes.

O conceito constitucional de políticas públicas é uma inovação do constituinte reformador. Ele aparece, por exemplo, nas modificações introduzidas no texto pela Emenda Constitucional n. 65, de 2010, e pela Emenda Constitucional n. 71, de 2012:

“Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e

**ADPF 635 MC / RJ**

permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

(...)

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.

(...)

§ 8º A lei estabelecerá:

(...)

II - o plano nacional de juventude, de duração decenal, visando à articulação das várias esferas do poder público para a execução de políticas públicas.”

Na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a expressão “políticas públicas” tem sido utilizada para designar um espaço de atuação dos demais poderes que é distante da atribuição originária do Poder Judiciário, como ocorre, *v.g.*, no RE 1.131.552-AgR, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 22.11.2019 e no ARE 1.197.779-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 18.11.2019.

Do que se depreende desses julgados, a atuação do Poder Judiciário na definição de políticas públicas é excepcional, seja porque ele não pode elaborar as leis, seja porque não pode alocar recursos do orçamento para obrigar os demais poderes a fazê-lo. Os precedentes reconhecem, porém, que, em quadro de grave inércia dos órgãos estatais competentes, que comprometa a eficácia de um mínimo sentido de direito fundamental, caberia, excepcionalmente, a intervenção do Poder Judiciário.

Noutras palavras, a concretização dos direitos fundamentais por meio de políticas públicas depende de um conjunto de **atos** a cargo dos Poderes Legislativo e Executivo e, excepcionalmente, do próprio Poder

**ADPF 635 MC / RJ**

## Judiciário.

A questão jurídica posta sob o exame desta Corte é a de saber se a atuação excepcional do Poder Judiciário não apenas é justificada em face de omissões de uma dada política pública, mas o de saber se tais omissões autorizam a também excepcional atribuição originária de realizar controle de constitucionalidade de tais omissões.

Registro, de início, que, ao indicar como ato do poder público a adoção de uma política pública, o partido requerente deixa de apontar de forma precisa e individualizada os atos que constituem essa política pública. São os atos, individuais e concretos, que justificam a propositura de uma arguição de descumprimento de preceito fundamental.

A identificação do ato ou dos atos é indispensável para que se examine a própria formulação da política pública. Há, no âmbito da segurança pública, um espaço de conformação limitado pela incidência de diversas normas constitucionais e internacionais. O direito à vida, por exemplo, tem como corolário a garantia de que ninguém poderá ser **arbitrariamente** privado de sua vida. Como aponta o Comitê de Direitos Humanos, no Comentário Geral n. 36, a privação arbitrária da vida é inconsistente com o direito, isso significa que a privação de vida feita de forma inapropriada, injusta, imprevisível, em desrespeito ao devido processo legal e, bem assim, sem elementos de razoabilidade, necessidade e proporcionalidade são incompatíveis com o direito à vida. Diz ainda o Comitê:

“Espera-se que Estados-parte adotem todas as medidas necessárias para prevenir a privação arbitrária da vida perpetrada por seus agentes de segurança, inclusive dos soldados encarregados de missões de policiamento. Essas medidas incluem a aprovação de legislação que controle o uso de força letal por policiais, procedimentos desenhados para garantir que as ações policiais sejam planejadas de modo consistente com a necessidade de minimizar o risco que elas representam para a vida humana, relatórios obrigatórios, revisão e investigação de incidentes letais e outros incidentes

**ADPF 635 MC / RJ**

que representem ameaça à vida, e o suprimento de aparato necessário para que as forças responsáveis pelo policiamento de multidões tenham à disposição meios efetivos, menos letais e equipamento adequados para evitar o recurso à força letal”.

(CCPR/C/GC/36, par. 13, tradução livre).

A petição inicial, porém, não indica, precisamente quais atos deveriam ter sido praticados ante a incidência direta dessas normas, nem quais normas deveriam ser alteradas em razão de uma filtragem constitucional.

É verdade que o Partido invoca o precedente firmado na ADPF 347-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, onde este Supremo Tribunal Federal reconheceu cabível a arguição, ante a situação degradante das penitenciárias no Brasil, classificada como sendo um “quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas”. Nada obstante, não indica, de forma precisa, como a presente demanda se subsume à hipótese do precedente desta Corte.

Com efeito, quando do julgamento da ADPF 347-MC, o Supremo Tribunal Federal reconheceu cabível a arguição ante a presença cumulativa (i) de uma violação generalizada de direitos humanos; (ii) de uma omissão estrutural dos três poderes; e (iii) da necessidade de uma solução complexa que exija a participação de todos os poderes.

A aplicação desse precedente à presente arguição depende da indicação precisa da presença desses requisitos. Noutras palavras, a utilização da construção de um “Estado de Coisas Inconstitucional” não pode servir de válvula de escape ao respeito dos limites procedimentais de atuação desta Suprema Corte, como adverte Breno Baía Magalhães (MAGALHÃES, Breno Baía. *A Incrível Doutrina de um Caso Só: Análise do Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347*. In: Revista Eletrônica do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria, v. 14, n. 3, 2019):

“A utilização de uma doutrina que pretende inserir

**ADPF 635 MC / RJ**

medidas estruturais para alterar um estado fático criado por uma complexa mistura de fatores suscita válidas objeções no campo da separação de poderes, em função de uma possível intromissão do Judiciário em assuntos, supostamente, exclusivos do Executivo e do Legislativo”.

É preciso, portanto, que a petição inicial contenha argumentos suficientes para afastar o justo receio de que uma intervenção excepcional não se transforme em indevida intromissão. Novamente: são os requisitos para o conhecimento da ação que permitem espancar qualquer dúvida sobre a forma como deve ser assegurada a efetividade da Constituição.

**Da Violação Generalizada de Direitos Humanos**

A violação generalizada é a consequência da omissão estrutural do cumprimento de deveres constitucionais por parte de todos os poderes. Conquanto não tenha havido uma delimitação exauriente do conceito de violação generalizada, a categoria constitucional que mais se aproxima é a de “grave violação de direitos humanos”, constante do art. 109, § 5º, da CRFB:

“Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:  
(...)

§ 5º Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.”

Inserido pela Emenda Constituição n. 45/2004, o dispositivo estabelece o incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal, sempre que, no curso do inquérito ou processo, houver, a critério do Procurador-Geral da República, necessidade de assegurar o

**ADPF 635 MC / RJ**

cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte.

Quando do exame do instituto pelo Superior Tribunal de Justiça, assentou-se que “o deslocamento de competência (...) deve atender ao princípio da proporcionalidade (...), compreendido na demonstração concreta de risco de descumprimento de obrigações decorrente de tratados internacionais firmados pelo Brasil, resultante da inércia, negligência, falta de vontade política ou de condições reais do Estado-membro, por suas instituições, em proceder à devida persecução penal” (IDC 1-PA, Rel. Min. Arnaldo Esteve Lima, Terceira Seção, DJ 10.10.2005). Noutras palavras, o incidente, quando julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, permite que o Poder Judiciário corrija eventuais violações em processos de sua própria competência.

Há casos, no entanto, em que a violação é mais ampla e envolve as atribuições de outros poderes, seja por reconhecer omissões inconstitucionais, seja pela necessidade de se declarar a inconstitucionalidade de norma já promulgada. Em casos tais, a propositura de uma arguição permite reparar violações que demandam pronunciamento em sede de controle abstrato.

Essa interpretação do instituto da arguição não representa um alargamento das atribuições do Supremo Tribunal Federal. Ao contrário, ela permite que se faça justiça à opção do constituinte pela equiparação da proteção interna dos direitos humanos com a internacional. Nos ter

A utilização da expressão grave violação no âmbito da jurisdição constitucional permite identificar o liame não apenas entre a magnitude da violação, mas também entre suas características, ao se exigir do Tribunal que examine o tema à luz da jurisprudência das organizações internacionais de direitos humanos. Instrumentaliza-se, assim, a jurisdição nacional para a plena realização do que André de Carvalho Ramos chama de “diálogo das cortes”:

“Outro ponto importante da ratificação, pelo Brasil, dos tratados internacionais de direitos humanos é o reconhecimento da supervisão e controle internacionais sobre o cumprimento de

**ADPF 635 MC / RJ**

tais normas.

(...)

Assim, temos a seguinte situação: no plano nacional, há juízes e tribunais que interpretam cotidianamente esses tratados de direitos humanos. No plano internacional, há órgão internacionais que podem ser acionados, caso a interpretação nacional desses tratados seja incompatível com o entendimento nacional.

Por isso, foi mencionada acima a necessidade de compatibilização entre o resultado do controle de convencionalidade nacional com o decidido no controle de convencionalidade internacional. Não seria razoável, por exemplo, que, ao julgar a aplicação de determinado artigo da Convenção Americana de Direitos Humanos, o STF optasse por interpretação não acolhida pela própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, abrindo a possibilidade de eventual sentença desta Corte *contra* o Brasil.

Esse “Diálogo das Cortes” deve ser realizado internamente, para impedir violações de direitos humanos oriundas de interpretações nacionais equivocadas dos tratados. Para evitar que o “Diálogo das Cortes” seja mera peça de retórica judicial, há que se levar em consideração os seguintes parâmetros na análise de uma decisão judicial nacional, para que se determine a existência de um “Diálogo” efetivo:

1) a menção à existência de dispositivos internacionais convencionais ou extra-convencionais de direitos humanos vinculantes ao Brasil sobre o tema;

2) a menção à existência de caso internacional contra o Brasil sobre o objeto da lide e as consequências disso reconhecidas pelo Tribunal;

3) a menção à existência de jurisprudência anterior sobre o objeto da lide de órgãos internacionais de direitos humanos aptos a emitir decisões vinculante ao Brasil;

4) o peso dado aos dispositivos de direitos humanos e à jurisprudência internacional.”

(RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 2ª

**ADPF 635 MC / RJ**

ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 408-410).

Em termos mais concretos, o quadro de violação generalizada pode ser comprovado mediante denúncias feitas por organizações internacionais, pelos relatórios da Revisão Periódica Universal e pelas relatorias especiais estabelecidas pela Conselho de Direitos Humanos, pelas observações aprovadas pelos comitês do sistema de tratados, pelos informes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e por decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O requerente, no caso em tela, busca comprovar o quadro, por meio da decisão proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, sentença de 16 de fevereiro de 2017 (eDOC 7).

De fato, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, cujas decisões são vinculantes para o Estado brasileiro, nos termos do artigo 68.1 do Pacto de São José da Costa Rica, ratificado em 25.09.1992 e promulgado pelo Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992, assentou que:

“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

**ADPF 635 MC / RJ**

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 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.

104. Em 1996, o Brasil reconheceu perante o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas que era preciso tomar medidas para acabar com a impunidade das violações de direitos humanos atribuídas a autoridades policiais, provocadas por um funcionamento excessivamente lento das engrenagens da justiça, fruto, por sua vez, em muitas ocasiões, da incapacidade dos estados de realizar uma investigação policial eficiente.

105. Por sua vez, a Comissão Interamericana salientou que as mortes ocorridas durante as intervenções policiais são registradas como legítima defesa; não obstante isso, da autópsia das vítimas comumente decorre que elas morrem por disparos recebidos em regiões vitais do corpo. A esse respeito, em 1996, o Comitê de Direitos Humanos mostrou preocupação com os casos de execuções sumárias e arbitrárias cometidas por forças de segurança e "esquadrões da morte" no Brasil, dos quais, com frequência, participavam membros das forças de segurança, contra pessoas pertencentes a grupos especialmente vulneráveis.

106. Há dificuldades para que os casos de execuções sumárias e arbitrárias sejam investigados de maneira adequada e, com frequência, ficam impunes.

107. Um dos elementos que dificultam as investigações são os formulários de "resistência à prisão", os quais são emitidos antes da abertura da investigação relativa a um homicídio cometido por um agente policial. Antes de investigar e corroborar a conduta policial, em muitas das investigações se realiza uma investigação a respeito do perfil da vítima falecida

**ADPF 635 MC / RJ**

e se encerra a investigação por considerar que era um possível criminoso.

108. No Relatório sobre a Missão ao Brasil, em 2003, a então Relatora Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias afirmou que “[uma] análise mais minuciosa revela que as mortes cometidas pela polícia são frequentemente execuções extrajudiciais mal disfarçadas”. No Relatório da visita de 2007 e no Relatório de Acompanhamento das Recomendações, o Relator Especial reiterou que, na maioria dos casos, as execuções cometidas por policiais em serviço são registradas como “atos de resistência” ou casos de “resistência seguida de morte”, ou seja, a própria polícia determina se se tratou de uma execução extrajudicial ou de uma morte conforme a lei. Em raras ocasiões essas classificações realizadas pela própria polícia são investigadas seriamente, e poucos autores são processados ou condenados.

109. Essa informação foi reproduzida por organizações não governamentais e igualmente reiterada nas peritagens anexadas ao presente caso.

110. Finalmente, embora a grande maioria das vítimas letais de operações policiais no Brasil sejam homens, as mulheres residentes em comunidades onde há “confrontos” geralmente deparam uma violência particular, e são ameaçadas, atacadas, feridas, insultadas e, inclusive, objeto de violência sexual em mãos da polícia.

111. Entre as medidas normativas existentes para enfrentar esse problema, o Ministério Público tem, entre as atribuições definidas no artigo 129 da Constituição Federal de 1988, a responsabilidade de controle externo da atividade policial.

112. Também a Lei Nº 12.030/2009 garante a autonomia técnica, científica e funcional dos peritos, e a Emenda Constitucional 45 estabeleceu o instituto de deslocamento de competência de casos de violações de direitos humanos da jurisdição estadual para a federal, a pedido do Chefe do Ministério Público.”

**ADPF 635 MC / RJ**

Embora o requerente não tenha trazido aos autos, há, lamentavelmente, um vasto repertório de denúncias feitas contra o Estado brasileiro relativamente à atuação das forças de segurança. Quando do conhecimento do caso Favela Nova Brasília, ainda perante a Comissão Interamericana (Relatório n. 141/11, Casos 11.566 e 11.694, Mérito, 31.10.2011), reconheceu-se

“48. (...) Com respeito à situação de contexto no Brasil e no Rio de Janeiro nessa época, é essencial indicar que, a Comissão Interamericana levou a cabo sua primeira visita in loco ao Brasil de 27 de novembro a 8 de dezembro de 1995, a qual incluiu a capital federal Brasília e os estados do Pará, Roraima, Pernambuco, Bahia, São Paulo e Rio de Janeiro.

49. Após essa visita, a CIDH publicou o seu “Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil” que incluiu um capítulo específico sobre “a violência policial, a impunidade e o foro privativo militar da polícia.” Com efeito, a violência policial foi ressaltada como um dos principais problemas do Brasil quanto aos direitos humanos. Adicionalmente, em relação com a situação no Rio de Janeiro, a Comissão Interamericana ficou impressionada pelo fato de que:

[E]mbora o normal em enfrentamentos armados seja que haja uma proporção muito maior de feridos do que mortos, nesse período no Rio de Janeiro o número de civis mortos pela polícia “militar” em enfrentamentos foi mais de três vezes o número de civis feridos nos mesmos. Isso demonstraria um excesso de uso de força e, inclusive, um padrão de execuções extrajudiciais pela polícia do Rio de Janeiro[...].

Entretanto, os casos de execuções extrajudiciais por parte da polícia “militar” ocorrem não somente no desempenho de suas funções, mas também fora delas. Esses casos são diariamente comunicados por fontes locais e internacionais e, no parecer da Comissão, demonstram

**ADPF 635 MC / RJ**

um padrão de conduta alarmante, que merece atenção especial.

50. A CIDH enfatizou que existe um problema geral grave de segurança pública no Brasil, particularmente no Rio de Janeiro devido ao crime organizado e ao tráfico de entorpecentes, mas observou:

A Comissão manifesta preocupação pela violência assinalada, reconhecendo que, embora haja alta criminalidade nas cidades brasileiras, esta não pode ser usada como justificativa para a atuação ilegal da polícia, nem se pode admitir a existência de um poder legal paralelo ao Estado, encarregado de fazer justiça com as próprias mãos, a seu arbítrio e fora da lei. A polícia deve garantir a segurança da pessoa humana e o respeito a ela, bem como fazer-se respeitar por isso e não pelo temor que inspire. A violência policial desprestigia a corporação e impede o aperfeiçoamento de seus membros, na medida em que desvirtua suas atribuições.

51. Em relação à impunidade de que goza a polícia por seus crimes violentos, a CIDH adicionalmente observou que:

[A]impunidade para os crimes cometidos pelos policiais estaduais, militares ou civis, constitui um elemento propulsor da violência, estabelece elos de lealdade perversa entre os policiais por cumplicidade ou falsa solidariedade e gera círculos de sicários cuja capacidade de terminar vidas humanas passa a estar a serviço de quem der mais.

52. Além disso, e de maneira consistente com as conclusões de Barcellos supracitadas (paras. 38 e 39) a CIDH questionou a suposta “justificativa” da violência policial da seguinte forma:

**ADPF 635 MC / RJ**

A criminalidade das cidades brasileiras é apontada pelas autoridades policiais como uma das causas da violência policial. A Comissão pôde, porém, observar que nem sempre as vítimas de abusos cometidos pelos policiais têm relação com o mundo do crime.[...]

Existem ainda casos em que policiais acusados de vitimizarem supostos criminosos são premiados e promovidos, como exemplo, o episódio de um cabo previamente relacionado a 49 assassinatos e que recebeu o título de "Policial do Ano". Por sua vez, o coronel que o condecorou foi acusado de praticar 44 mortes em seus 24 anos de carreira."

Esse "Contexto de Violência Policial e Segurança Cidadã no Brasil" é documentado, ainda pelas Conclusões do Comitê de Direitos Humanos do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, no Relatório sobre o Estado brasileiro feito em 2004 (CCPR/C/BRA/2004/2):

"74. A violência policial, especialmente a violência policial letal, continua a representar um problema sério. As polícias civil e militar são responsáveis pelo policiamento nos estados da federação. Os deveres da polícia civil, que são principalmente os de investigar, correspondem àqueles de uma força de polícia judiciária, enquanto a polícia militar é encarregada de tarefas de policiamento preventivo concretas. Um número alto de mortes continua a ocorrer nos confrontos que envolvem a polícia. Geralmente, as vítimas de policiais homicidas são suspeitos criminais, presos, crianças e adolescente em situação de risco, assim como habitantes de zonas rurais e líderes sindicais. No Estado do Rio de Janeiro, as mortes por ação da polícia aumentaram 298.3% nos últimos sete anos: de 300 casos, em 1997, a 1.195, casos, em 2003. (...)."

Registre-se que, de acordo com dados do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, o número de mortos por intervenção de agentes do Estado, que, em 2003, já chamavam a atenção do Comitê de

## **ADPF 635 MC / RJ**

Direitos Humanos, continuou a subir. Em 2019, foram registradas 1.810 mortes por intervenção de agentes do Estado.

Tais dados corroboram as conclusões a que chegaram as diversas organizações internacionais de direitos humanos. Por isso, lido o requisito da “violação generalizada” à luz do direito internacional dos direitos humanos, deve-se reconhecê-lo como efetivamente preenchido no caso dos autos.

### **Da Omissão Estrutural dos Três Poderes e da Necessidade de uma Solução Complexa**

As omissões apontadas pelo requerente são as relativas à falta de adoção de medidas pelo Poder Executivo, no que tange à redução da letalidade policial e à falta de planejamento policial e treinamento apropriado dos agentes de segurança. Aponta, ainda, um “déficit na atuação do órgão de controle externo”.

Como já se aduziu nesta manifestação, a omissão estrutural é a causa de uma violação generalizada, cuja solução demanda uma resposta complexa do Estado.

Assim, para se comprovar esse requisito, é necessário demonstrar não apenas a omissão, mas também o nexos. O *standard* probatório, aqui, não deve ser extremamente rígido. Ele deve se pautar, precisamente, por critérios que permitam ao Supremo Tribunal Federal realizar o “Diálogo de Cortes” a que se refere André de Carvalho Ramos. Mais concretamente, a verificação do nexos deve ter como parâmetro a seguinte ressalva, já feita pela Comissão Interamericana no Relatório 141/2011:

“28. Preliminarmente, a Comissão Interamericana observa, como fez em outros casos, que num procedimento de adjudicação internacional sobre violações de direitos humanos, a análise das provas tem maior flexibilidade se comparada com sistemas jurídicos nacionais. Nesse sentido, desde a sua primeira decisão sobre o mérito, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (“a Corte Interamericana”) estabeleceu nas

**ADPF 635 MC / RJ**

mesmas linhas que, “os critérios de valoração da prova em um procedimento jurídico internacional são menos formais que nos sistemas jurídicos internos. [Aquele] reconhece diferentes ônus da prova, dependendo da natureza, do caráter e da gravidade do caso.” A Corte também afirmou que, em procedimentos internacionais, “a prova circunstancial, os indícios e as presunções podem ser consideradas, sempre que levem a conclusões consistentes com os fatos.”

29. Esse critério de valoração das provas é particularmente importante em casos de direitos humanos, visto que “a proteção internacional dos direitos humanos não deve ser confundida com a justiça penal. Os Estados não comparecem perante a Corte como réus numa ação penal.” Sobre esse ponto, a CIDH também observou, em concordância com o objetivo do direito internacional dos direitos humanos que:

“Isto se deve a que o objeto da análise não é a determinação da responsabilidade penal dos autores das violações de direitos humanos, mas sim a responsabilidade internacional do Estado derivada de ações e omissões de seus órgãos [e/ou agentes]. Exatamente pela natureza de determinadas violações de direitos humanos, a Comissão e a Corte avaliam o conjunto das provas à sua disposição, levando em consideração regras sobre o ônus da prova de acordo com as circunstâncias do caso. Isso resulta em muitas ocasiões em inferências lógicas, presunções e na determinação dos fatos a partir de um conjunto de indícios e fazendo referência a contextos mais gerais.”

30. Finalmente, deve-se precisar que, como foi determinado pela Corte Interamericana, “quando se utilizem elementos de contexto, [a Corte] não pretende emitir um pronunciamento sobre o fenômeno geral relacionado com um caso em particular, nem julgar as distintas circunstâncias compreendidas nesse contexto.”

**ADPF 635 MC / RJ**

Embora não tenha o Requerente demonstrado analiticamente as omissões apontadas, elas não são de difícil comprovação. Isso porque a definição da política pública depende da aprovação de atos normativos específicos, desde leis até as portarias mais detalhadas. Assim, embora tenha sido intimado o Governador do Estado a trazer, em sede de informações, os atos normativos que dão suporte à política pública, não se fez a juntada de nenhum ato que concretamente delimite a atuação própria das forças de segurança pública.

Ao revés, o i. Governador acaba por impugnar a própria petição inicial (eDOC 63, p. 8):

“No caso dos autos, a petição inicial deixa claro o seu intento: questionar, genericamente, a política pública de segurança do Estado do Rio de Janeiro a partir de argumentação não jurídica e de cunho eminentemente político. Tal intento configura, repita-se, um profundo desprezo pelas políticas públicas implementadas até o momento e pelos inúmeros esforços envidados pelo Poder Executivo Estadual com vista à redução dos índices de criminalidade no Estado.

Outra prova disso é que o Arguente se escora em matérias jornalísticas, manifestações públicas do atual Governador do Estado, declarações sensacionalistas de pessoas que supostamente teriam participado dos confrontos e até na letra das canções entoadas pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais da PMERJ – BOPE; tudo, no entanto, sem qualquer comprovação de suas alegações.

Por exemplo, quando afirma que os policiais atuam muitas vezes para impedir o atendimento por ambulâncias em áreas de conflito (fl. 7 da petição inicial), o Arguente se limita a remeter a uma matéria jornalística com o relato de uma mãe que teve seu filho morto supostamente em decorrência de ação policial e afirmou terem os policiais impedido a entrada da ambulância para o salvamento da vítima. Ou seja, a alegação é extremamente genérica e sem base em qualquer prova concreta

**ADPF 635 MC / RJ**

do ocorrido, mas apenas em “relatos” de que tal fato teria ocorrido. Como se sabe, alegações devem ser provadas em juízo, de modo a ensejar o direito de pedir do autor. Sem provas, trata-se de meras alegações, desprovidas de qualquer conteúdo a ser considerado.”

Conquanto haja momentos em que a petição inicial pareça questionar a “política de segurança pública”, o pedido é especificamente voltado para a adoção de um plano de redução da letalidade policial. É, portanto, em relação à omissão do controle da utilização da força pelo Estado do Rio de Janeiro que se volta a presente arguição.

Nesse ponto, não deve haver dúvidas quanto à necessidade de adoção de tal política – como assentou a própria Corte Interamericana de Direitos Humanos – nem quanto à omissão do Estado em realizá-la – como, novamente, reconheceu a Corte:

“316. A Corte considera importante a obrigatoriedade da divulgação de relatórios anuais com dados sobre o número de policiais e civis mortos durante operações e ações policiais. A Corte toma nota dos dados divulgados pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, que, inclusive, dispõe de informação sobre homicídios decorrentes de intervenção policial. Considera também a existência do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP), criado pela Lei No 12.681/2012, que tem como um de seus objetivos a disponibilização de estudos, estatísticas, indicadores e outras informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação de políticas públicas. No entanto, esse Sistema não divulga de maneira ampla e clara os dados de segurança pública no Brasil.

317. Considerando também que o Estado não se opõe à medida e, com efeito, sugere que essa medida estaria já contemplada no Plano Plurianual 2012-2015 e nas atribuições do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas, a Corte ordena ao Estado que

**ADPF 635 MC / RJ**

publique anualmente um relatório oficial com os dados relativos às mortes ocorridas durante operações da polícia em todos os estados do país. Esse relatório deve também conter informação atualizada anualmente sobre as investigações realizadas a respeito de cada incidente que resulte na morte de um civil ou de um policial. A Corte supervisionará essa medida e poderá determinar medidas adicionais ou suplementares durante a supervisão do cumprimento desta Sentença, caso os objetivos da medida não sejam comprovados satisfatoriamente.

318. No que se refere à criação de Comissões de Controle Externo no âmbito do Ministério Público, a Corte destaca o papel dessa instituição nas investigações criminais, e seu mandato constitucional de controle externo da atividade policial. Por outro lado, a Corte destaca as seguintes resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP): No 13, de 2 de outubro de 2006, sobre a instauração e tramitação do processo investigativo criminal; No 20, de 28 de maio de 2007, que disciplina o controle externo da atividade policial por parte do Ministério Público; e Nº 129, de 22 de setembro de 2015, sobre o controle externo do Ministério Público em investigações de mortes decorrentes de intervenção policial. Além disso, toma nota do artigo 130-A.2, da Constituição Federal, que determina que compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

319. No entanto, embora a Resolução No 129 do CNMP determine as medidas a ser adotadas pelo Ministério Público em casos de morte decorrente de intervenção policial, considerando que a violência policial é normalmente investigada pela própria polícia, a Corte considera necessário que o controle externo do Ministério Público em casos de violência policial se projete além da prática de supervisão à distância das investigações realizadas por delegados da própria polícia. Nesse sentido, é fundamental que em hipóteses de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial em que *prima facie* policiais apareçam

**ADPF 635 MC / RJ**

como possíveis acusados, o Estado tome as medidas normativas necessárias para que desde a notícia criminis se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente, tais como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertençam os possíveis acusados, ou o possível acusado. Para tanto, o Estado deve adotar as medidas necessárias para que esse procedimento seja implementado no prazo de um ano a partir da emissão desta Sentença, em conformidade com as normas de investigação independente mencionadas nos parágrafos 183 a 191 supra.

320. A Corte toma nota da existência da Corregedoria Geral Unificada do Estado do Rio de Janeiro, criada pela Lei Estadual No 3.403/2000, da Ouvidoria de Polícia do Estado do Rio de Janeiro, criada pela Lei No 3.168/1999, bem como da existência do Fórum Nacional de Ouvidorias, órgão colegiado criado pelo Decreto Presidencial No 1/1999 e posteriormente substituído pelo Decreto 3/2006. Portanto, considerando que o estado já dispõe desses mecanismos, a Corte considera que o pedido de divulgação de dados sobre homicídios e lesões em decorrência de intervenção policial está contemplado na medida ordenada no parágrafo 317 supra.

321. Com respeito à criação de comissões de redução da letalidade em ações em âmbito estadual, a Corte reconhece que a competência do Ministério Público para realizar o controle externo da atividade policial implica possíveis análises do uso excessivo da força por policiais. Além disso, considera que as medidas adotadas pelo Estado nos últimos anos buscam uniformizar normas de uso da força policial. Por exemplo, a Portaria Interministerial No 4.226/2010, que determina que o uso da força por policiais deve estar de acordo com o previsto nos documentos internacionais de proteção dos direitos humanos e com os princípios da legalidade, da necessidade, da proporcionalidade, da moderação e da conveniência; e o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), que prevê,

**ADPF 635 MC / RJ**

na Diretriz 14, o combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial.

322. Não obstante isso, ante a gravidade dos dados apresentados pelas partes no presente processo, sobre a alta letalidade da ação da polícia no Brasil, especialmente no Rio de Janeiro, a Corte determina que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial. A Corte supervisionará essa medida e poderá determinar medidas adicionais ou suplementares durante a supervisão do cumprimento desta Sentença, caso os objetivos dessa medida, ou seja, a redução da letalidade policial, não sejam comprovados.

323. Finalmente, no que se refere à capacitação de profissionais de saúde sobre legislação e normas técnicas vigentes para garantir o efetivo cumprimento da Lei N. 12.845/13, a Corte toma nota da melhora, em termos normativos, no tratamento da violência contra as mulheres no Brasil, com a recente aprovação da Lei No 12.845/2013, que torna obrigatório o atendimento às vítimas de violência sexual; do Decreto Nº 7.958/2013, que estabelece diretrizes para o atendimento das vítimas de violência sexual pelos profissionais de segurança pública e pelo pessoal do Sistema Único de Saúde; do Decreto No 8086/2013, que criou o Programa Mulher: Viver sem Violência, que inclui capacitação para garantir o atendimento das vítimas de violência sexual; e da Portaria No 485/2014, do Ministério da Saúde, que redefiniu o funcionamento do serviço de atendimento a vítimas de violência sexual. Em âmbito estadual, o Estado do Rio de Janeiro aprovou a Lei No 7.448/2016, que cria a categoria “feminicídio” nos registros policiais nesse estado, e Delegacias Especializadas, um hospital e uma sala no Instituto Médico Legal Central para o atendimento de mulheres vítimas de violência sexual. Também a Polícia Civil do Rio de Janeiro aprovou duas portarias relevantes para o presente caso: a Portaria No 620/2013, que estabelece a rotina básica a ser observada pela autoridade policial em casos de homicídio em

**ADPF 635 MC / RJ**

que as vítimas sejam mulheres, e a Nº 752/2016, que cria um grupo de trabalho para a adaptação do Protocolo Latino-Americano de Investigação de Mortes Violentas de Mulheres por Razões de Gênero.

324. A Corte aplaude as medidas adotadas pelo Estado, mas destaca que a simples existência de instrumentos legais nesse sentido é insuficiente para garantir a efetiva proteção das mulheres vítimas de violência sexual, em especial quando os que a praticam são agentes do Estado. Portanto, a Corte considera fundamental que o Estado dê prosseguimento às ações desenvolvidas e implemente, em prazo razoável, um programa ou curso permanente e obrigatório sobre atendimento a mulheres vítimas de estupro, destinado a todos os níveis hierárquicos das Polícias Civil e Militar do Rio de Janeiro e a funcionários de atendimento de saúde. Como parte dessa formação, se deverá incluir a presente Sentença e a jurisprudência da Corte Interamericana a respeito da violência sexual e tortura, além das normas internacionais em matéria de atendimento a vítimas e investigação desse tipo de caso.”

É preciso ter-se em conta, ademais, que desde a publicação dos estudos de J. J. Fyfe, em 1978, sobre a letalidade policial em Nova Iorque, sabe-se que “políticas mais restritivas do uso de força letal pelas polícias resultam em um número menor de disparos por policiais e de menos casos de discriminação racial” (TERRILL, William e PAOLINE III, Eugene A. *The Police Use of Less Lethal Force: Does Administrative Policy Matter?* In: *Justice Quarterly*, v. 34, n. 2, 2017).

No que tange especificamente à omissão do MP, registre-se não apenas que a própria Corte Interamericana a detectou, como também determinou que:

“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

**ADPF 635 MC / RJ**

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.”

No Ofício que encaminhou a este Tribunal, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro manifestou-se da seguinte forma (eDOC 45):

“Inicialmente, oportuno frisar a existência do Grupo Especializado em Segurança Pública, o GAESP, o qual não possui atribuição originária para instauração de Procedimentos Investigatórios Criminais, nos termos da Resolução GPGJ n.º: 2021, atuando apenas mediante pedido de auxílio.

Como metodologia de trabalho, os membros do grupo atuam diretamente nas investigações, sendo de hábito colher declarações de parentes das vítimas, dos próprios policiais envolvidos no fato, eventuais testemunhas e possíveis sobreviventes. Por vezes, os inquéritos apenas são devolvidos à Delegacia para diligências que não podem ser cumpridas sem o apoio policial, como na reprodução simulada dos fatos.

Em casos com maior complexidade, ou quando vítimas e testemunhas demonstram receio em prestar declarações à polícia, ou ainda quando se trata de investigação envolvendo integrantes da Polícia Civil, são instaurados Procedimentos Investigatórios Criminais – PIC que, ou tramitam de forma autônoma, ou de maneira complementar ao Inquérito Policial.

(...)

No que se refere ao pedido para que sejam instaurados procedimentos autônomos para cada morte ou violação de direitos fundamentais cometidos por agentes de forças de segurança, no momento, a dinâmica implantada pelo Ministério

## **ADPF 635 MC / RJ**

Público se revela ajustada aos protocolos e todas as orientações prescritas para a preservação de uma investigação eficaz e, sobretudo, objetivando o resguardo dos Direitos Humanos.

A par do contexto acima frisado, obviamente, cada Promotor de Justiça dentro da sua esfera de atuação tem pela própria tessitura das suas atribuições, a mais plena capacidade e efetividade para a instauração e desenvolvimento das atividades investigatória.”

Como se depreende das informações apresentadas, ainda não houve, por parte do Ministério Público adequação à decisão da Corte Interamericana, porquanto a atuação do *parquet* estadual está “ajustada” aos protocolos e orientações normativas – e deles não consta o reconhecimento de que a investigação criminal em casos que envolvam agentes de segurança do Estado devam ser conduzidas pelos membros do Ministério Público. Persistem, portanto, as omissões indicadas pela inicial e que reclamam intervenção deste Tribunal.

Rejeito a preliminar de ausência de ato do poder público e, no ponto, conheço da arguição.

### **Da Ausência de Subsidiariedade**

#### **As Alegações do Governador do Estado**

O Governador informa que a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro ajuizou ação civil pública, com pedido para que fosse reformulada a política de segurança adotada no Complexo da Maré. Afirma que a ação foi julgada improcedente, sob o fundamento de que cabem ao Poder Executivo o planejamento e a execução da política de segurança pública. Defende, assim, que “tanto a ação civil pública, quanto ações indenizatórias individuais de eventuais lesados, são mecanismos idôneos para a modificação das políticas públicas de segurança pública” (eDOC 63, p. 19).

**ADPF 635 MC / RJ**

### **As Alegações da Advocacia-Geral da União**

A União defende o cabimento da ação direta para o exame da inconstitucionalidade do Decreto Estadual n. 27.795/2001 e do Decreto Estadual n. 46.775/2019. Por isso, no ponto, não caberia a arguição.

### **As Alegações do Procurador-Geral da República**

O Procurador-Geral da República defendeu ser preciso respeitar as atribuições do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, indicando que foram instaurados inquéritos civis, para apurar: a existência de protocolos e procedimentos de socorro às vítimas de armas de fogo; as condições de segurança nas unidades da rede pública municipal de ensino; a manutenção de um banco de dado com informações sobre operações policiais com vítimas civis ou das forças policiais; o sucateamento dos equipamentos da polícia civil; e a instalação de câmeras de GPS e de sistemas de gravação de áudio e vídeo.

Ademais, afirma que o Ministério Público Estadual tem cumprido a determinação de que sejam ouvidas as vítimas e os demais familiares dos episódios em que se registra o emprego da violência pelos agentes de segurança. No mesmo sentido, há, em sua ótica, atendimento do pleito acerca da priorização das investigações envolvendo vítimas crianças, além de protocolos, em regime de plantão, para o atendimento de denúncias relacionadas ao controle externo da atividade policial. Por isso, defende (eDOC 75, p. 45):

“Nota-se que o MPRJ, no exercício de suas atribuições constitucionais, tem adotado medidas com vistas ao controle externo da atividade policial; à promoção da dignidade, saúde e segurança de civis e de agentes públicos; à aproximação dos membros da carreira aos cidadãos; à responsabilização de indivíduos pela prática de atos incompatíveis com o ordenamento jurídico, dentre outras atividades imprescindíveis à promoção de direitos e garantias fundamentais.”

**ADPF 635 MC / RJ**

### **Exame das Alegações das Partes**

A petição inicial atende aos requisitos legais e constitucionais. A omissão apontada pela inicial é estrutural e tem como referência não apenas a ausência de um plano de enfrentamento da letalidade policial, mas também um déficit da atuação do Ministério Público, o qual nem sempre instaura a competente investigação penal.

As medidas requeridas, conquanto especificamente possam ser atendidas por meio de outras ações, são apenas acessórias em relação à necessidade de responder às omissões pela (i) definição da estrutura mínima de uma política de redução de letalidade; e (ii) pelo reconhecimento do dever do Ministério Público em proceder às investigações. Pela abrangência, a situação de generalizada violação de direitos humanos só pode eficazmente ser sanada pela atuação desta Corte, em sede objetiva

De fato, como se extraem dos precedentes desta Corte, a subsidiariedade significa “ausência de instrumento de controle objetivo de constitucionalidade apto a tutelar a situação” (ADPF 444, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe 21.05.2019). Por isso, ainda que, pontualmente, alguns dos pedidos possam ser atendidos, a situação de omissão e a violação generalizada não cessariam sem o pronunciamento conclusivo deste Supremo Tribunal Federal.

Isso não significa que todas as medidas devam ser tomadas pelo Tribunal. A solução de uma situação complexa reclama providências a serem tomadas por cada um dos atores envolvidos. O que se dá *in casu* é distinto: há dúvidas sobre o alcance da interpretação constitucional das atribuições de cada um dos órgãos envolvidos. Para essa dúvida, apenas a ação de controle objetivo está apta a oferecer solução.

Com base nessas considerações, rejeito as preliminares e passo ao exame dos pedidos que integram o mérito da cautelar.

### **Da Necessidade de Elaboração de um Plano de Redução de**

**ADPF 635 MC / RJ**

**Letalidade**

**Alegações da Petição Inicial**

O Partido requerente defende que o Supremo Tribunal Federal determine ao Governo do Estado a elaboração, em noventa dias, de um plano que contenha medidas objetivas para a redução da letalidade policial. Indica, ainda, que (eDOC 1, p. 42):

“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”. 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.”

Sustenta, ainda, que o plano deve conter (eDOC 1, 43):

“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

**ADPF 635 MC / RJ**

sua disposição apenas 77 psicólogos – uma média de 577 agentes de segurança por profissional da saúde mental.<sup>113</sup> 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.

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 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 de mais alta importância, que deve ser levada em consideração pelo Estado do Rio de Janeiro no momento de elaborar o planejamento em questão.”

O Partido solicita, ainda, que seja oportunizada a participação da sociedade civil, por meio de audiência pública a ser realizada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, e que, ao fim, o plano seja homologado pelo Tribunal.

**Alegações do Governador do Estado**

**ADPF 635 MC / RJ**

O Governador do Estado alega que a política de segurança pública tem se mostrado eficiente e que obteve resultados relevantes como a redução do número geral de homicídios. Alega, ainda, que tem adotado ações que evidenciam, em seu entender, o compromisso do Estado com o respeito integral aos direitos humanos. Defende, por fim, que o eventual acolhimento do pedido encontraria óbice no princípio da representação democrática e na separação de poderes, tendo em vista que há limitações orçamentárias para a efetivação do pedido.

**Alegações da Advocacia-Geral da União**

A Advocacia-Geral da União, identificando a pretensão do arguente em ver reconhecido um Estado de Coisas Inconstitucional, limita-se a alegar que não estariam presentes, *in casu*, os requisitos necessários para justificar tal exceção.

**Alegações da Procuradoria-Geral da República**

A Procuradoria-Geral da República, reportando-se ao Parecer com Força Executória n. 151, de 2017, exarado pela Procuradoria-Geral da União, manifestou-se no sentido de reconhecer que o Governo do Estado, “ao editar atos normativos e praticar atos administrativos, deixou de aplicar disposições legais necessárias à continuidade do cumprimento da condenação no caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*” (eDOC 75, p. 22).

Assinalou, porém, que, no que tange ao pedido para elaboração de um plano, haveria ausência de subsidiariedade, porquanto (eDOC 75, p. 38):

“A respeito do pedido para que o Estado do Rio de Janeiro elabore, em 90 dias, plano visando à redução da letalidade e controle das violações a direitos humanos (pedido “a”), o MPRJ asseverou existência do IC 2019.0355120. Referido procedimento administrativo, além de buscar a reformulação de diretrizes voltadas à política de segurança pública

**ADPF 635 MC / RJ**

fluminense, apura a elevação do índice de letalidade policial. O MPRJ esclareceu que requisitou ao Governador do Estado do Rio de Janeiro e aos Secretários de Estado de Policial Civil e de Polícia Militar que apresentassem medidas para redução da letalidade, a exemplo de relatório”.

**Exame das Alegações**

Em sede de medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental, é imperioso investigar se há, nas razões apresentadas pelo requerente, fundamento jurídico relevante e o justo receio de que a medida, caso apenas no futuro seja concedida, torne-se irrelevante.

O fundamento trazido pelo Partido para o pedido de elaboração de um plano, conquanto relevante, ainda não tem condições de ser examinado, no mérito. Isso porque há dúvidas sobre a ausência de subsidiariedade na hipótese. Não se trata de afastar a omissão do Estado, como sustenta a AGU, nem de reconhecer a atuação do Ministério Público local, ainda que tenha sido diligente. Cuida-se, antes, de permitir que o Estado possa, de modo pleno, atender à ordem proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Como já se indicou nesta manifestação, há omissão relevante do Estado no tange à elaboração de um plano para a redução da letalidade dos agentes de segurança.

Essa omissão foi apontada pela própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, no ponto resolutivo 17 da sentença, em que se fixou que “o Estado deverá adotar as medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial, nos termos dos parágrafos 321 e 322 da presente sentença”.

Os referidos parágrafos 321 e 322, por sua vez, estabelecem que:

“321. Com respeito à criação de comissões de redução da letalidade em ações em âmbito estadual, a Corte reconhece que

**ADPF 635 MC / RJ**

a competência do Ministério Público para realizar o controle externo da atividade policial implica possíveis análises do uso excessivo da força por policiais. Além disso, considera que as medidas adotadas pelo Estado nos últimos anos buscam uniformizar normas de uso da força policial. Por exemplo, a Portaria Interministerial No 4.226/2010, que determina que o uso da força por policiais deve estar de acordo com o previsto nos documentos internacionais de proteção dos direitos humanos e com os princípios da legalidade, da necessidade, da proporcionalidade, da moderação e da conveniência; e o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), que prevê, na Diretriz 14, o combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial.

322. Não obstante isso, ante a gravidade dos dados apresentados pelas partes no presente processo, sobre a alta letalidade da ação da polícia no Brasil, especialmente no Rio de Janeiro, a Corte determina que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial. A Corte supervisionará essa medida e poderá determinar medidas adicionais ou suplementares durante a supervisão do cumprimento desta Sentença, caso os objetivos dessa medida, ou seja, a redução da letalidade policial, não sejam comprovados.”

A fim de dar pleno cumprimento à sentença, a Procuradoria-Geral da União editou, em 12 de junho de 2017, o Parecer de Força Executória n. 151/2017/PGU/AGU, no qual define as medidas que deverão ser feitas para que o Estado brasileiro cumpra a ordem internacional. Relativamente ao ponto 17, a AGU observou que se trata “de determinação a ser adotada internamente no âmbito estadual, recomendando-se que o encaminhamento de tal atribuição aos órgãos competentes seja feito pela Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro”.

Nada obstante, em decisão datada de 22 de novembro de 2019, a Corte Interamericana, em processo de acompanhamento das decisões já

**ADPF 635 MC / RJ**

tomadas por ela, conforme previsão constante do art. 69 de seu regimento interno, fez novamente consignar a mora do Estado brasileiro no que tange ao ponto 17.

O reconhecimento da omissão, a declaração da mora e a atribuição de responsabilidade ao Estado do Rio de Janeiro suscitam dúvidas, ao menos no atual momento processual, sobre a utilidade do provimento cautelar que se limite a expedir novo comando. As consequências e as responsabilidades jurídicas que emergem do descumprimento de uma sentença da Corte Interamericana em nada se distinguem do descumprimento de uma decisão do Supremo Tribunal Federal.

Ademais, a superação normativa de uma omissão inconstitucional, como se dá *in casu*, não é providência a ser solvida em sede de cautelar, nos termos do art. 12-F, § 1º, da Lei 9.868, de 1999. Afora o impedimento legal, a eventual elaboração de um plano deve contar com colaboração de órgãos que não foram ouvidos em sede de cautelar, em particular o Conselho Nacional de Direitos Humanos, entidade nacional que se amolda aos Princípios de Paris sobre o Status das Instituições Nacionais de Proteção da Pessoa Humana.

Por essas razões, indefiro, apenas por ora, o pedido de medida cautelar, no que tange à ordem para “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”, constante do item “a” da p. 84 da inicial.

**Da Suspensão de Eficácia do art. 2º do Decreto Estadual n. 27.795, de 2001**

**Alegações da Inicial**

O Partido requerente solicita a suspensão da eficácia do art. 2º do

## **ADPF 635 MC / RJ**

Decreto Estadual nº 27.795/2001, e reconhecimento da reprimenda dos efeitos do art. 4º do Decreto Estadual nº 20.557/1994, a fim de “determinar que o Estado do Rio de Janeiro se abstenha de utilizar helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror”.

### **Alegações do Governador do Estado**

O Governador do Estado sustenta que “o art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001 previu que a proibição constante do art. 4º do Decreto nº 20.557/1994 (o qual veda que helicópteros sejam usados em confronto armado direto e transportem armas) não se aplica às operações previstas no art. 3º do mesmo Decreto nº 20.557/1994” (eDOC 63, p. 11).

Por isso, em seu entender, a autorização constante do art. 2º do Decreto Estadual não implica, por si só, violação do texto constitucional. Defende, ainda, que não cabe ao Poder Judiciário definir como os helicópteros da polícia devem ser utilizados.

### **Alegações da Advocacia-Geral da União**

A Advocacia-Geral da União limita-se, no ponto, a sustentar o não conhecimento do pedido, porquanto poderia ser veiculado por meio de ação direta.

### **Alegações da Procuradoria-Geral da República**

A Procuradoria-Geral da República examinou minudentemente a incompatibilidade entre o uso de helicópteros, na prática chamada de “tiro embarcado”, e o texto constitucional. Defendeu que, conquanto não exista, *a priori*, incompatibilidade do Decreto com a Constituição, há inconstitucionalidade em um exame de “juridicidade-funcional”, vale dizer, o referido decreto tem sido utilizado de forma indevida pelo Governo do Estado. O desvio funcional poderia ser depreendido, em seu entender, das declarações dadas pelo Governador e que são objeto de

**ADPF 635 MC / RJ**

questionamentos próprios nesta arguição.

**Exame das Alegações**

O art. 2º do Decreto 27.795, de 2001, dispõe que:

“Art. 2º O disposto no art. 4º do Decreto 20.557, de 26.09.94, não se aplica às operações previstas no art. 3º do mesmo diploma.”

Os arts. 3º e 4º desse Decreto 20.557, de 1994, por sua vez, dispõem que:

“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.

Art. 4º - Em 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.”

Como se depreende do exame dos textos legais, a norma impugnada acaba por autorizar a utilização de helicópteros em casos de confronto armado direito. Trata-se, portanto, de autorização específica de uma modalidade, assaz violenta, de uso da força. A dúvida jurídica que subjaz a esse pedido é a de saber se é possível a utilização dessa modalidade de intervenção estatal nas operações policiais.

Os tratados internacionais de direitos humanos a isso se referem

**ADPF 635 MC / RJ**

quando o definem, como, por exemplo, faz o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, da seguinte maneira: “ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida”.

A questão, portanto, é entender quando a intervenção nesse direito é justificada, ou, dito de outra forma, quando ela é considerada arbitrária. O Comitê de Direitos Humanos, no recém editado Comentário Geral n. 36 (CCPR/C/CG/36), deu relevante contribuição para elucidar o alcance do conceito de arbitrário.

Ele advertiu, de início, que é arbitrária a privação do direito à vida sempre que o ato praticado for incompatível com o direito internacional, inclusive, ou com o direito doméstico. Acrescentou, ainda, que (par. 12, tradução livre):

“O uso de força potencialmente letal pelos agentes de segurança pressupõe que seja uma medida extrema, à qual só se pode recorrer quando estritamente necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério ou uma ameaça iminente. Não se pode recorrer à força, por exemplo, para prevenir a fuga de alguém sob custódia por suspeita criminal ou de alguém que tenha sido condenado e que não represente uma ameaça séria e iminente à vida ou à integridade corporal de outras pessoas. A privação intencional da vida por qualquer meio só é permitida quando ela for estritamente necessária para proteger a vida de uma ameaça iminente”.

O Comitê ainda avança na definição de arbitrariedade e indica que todas as operações policiais devem se conformar a padrões de conduta internacionais, em particular os “Princípios Básicos sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Encarregados de Aplicar a Lei”, adotado por ocasião do Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e Tratamento dos Criminosos.

Nesses princípios, há diretrizes valiosas para elucidar os limites da atuação estatal. A principal obrigação dos Estados é a de legislar sobre o tema. As leis e regulamentos devem conter protocolos sobre quando a

**ADPF 635 MC / RJ**

força pode ser utilizada. Para isso, os Estados devem incentivar o uso de meios não letais por parte das forças de segurança pública e, sempre que possível, as forças devem optar por esses meios.

Se o uso da força letal for inevitável, então, de acordo com Princípio 5, os oficiais do Estado devem (a) utilizar de meios proporcionais à gravidade da ofensa e à legitimidade do objetivo; (b) minimizar os danos e respeitar e preservar a vida humana; (c) assegurar que assistência médica será disponibilizada para os feridos e as pessoas afetadas de forma mais breve possível; e (d) também da forma mais breve possível, notificar os familiares das pessoas atingidas.

Além disso, é preciso observar que o uso da força letal não se confunde com uso intencional da força letal, isto é, o uso com o objetivo de retirar a vida de alguém. Como estabelece o Princípio 9, o “uso intencional letal de arma de fogo só pode ser feito quando estritamente indispensável para proteger a vida”. E, nessas circunstâncias, é necessário, ainda, que o agente do Estado (a) identifique-se inequivocamente como tal; e (b) alerte que irá utilizar a arma de fogo, dando tempo para que a pessoa respeite o comando, salvo quando, pelas circunstâncias concretas, tal aviso aumente os riscos para outras pessoas ou seja nitidamente sem propósito.

A garantia da observância desses procedimentos é também estabelecida nos Princípios. Os Estados devem prever uma escala com diversos protocolos sobre o uso da força, devem rever esses protocolos constantemente e devem, ainda, treinar os seus agentes de modo a assegurar a eles pleno conhecimento e condições técnicas para observá-los estritamente. Essas regras devem (a) especificar as circunstâncias nas quais os agentes poderão portar armas e a descrição de quais armas e munições poderão ser portadas; (b) assegurar que as armas sejam utilizadas apenas em situações apropriadas e de modo a reduzir danos desnecessários; (c) proibir o uso de armas e munições que causem dano injustificável ou que apresentem riscos injustificáveis; (d) regular o controle, o depósito e a entrega das armas aos agentes, de modo a certificar-se que são eles responsáveis pelas armas que lhes foram

**ADPF 635 MC / RJ**

entregues; (e) dar avisos sempre que a arma foi disparada; (f) manter um sistema de relatórios para que os agentes possam justificar sempre que a arma for utilizada.

Nesse último ponto reside uma garantia indispensável, ainda que posterior, à utilização da arma de fogo. Os agentes de Estado devem minudentemente justificar todas as circunstâncias que os levaram ao emprego da arma e devem demonstrar que a exceção de seu emprego está plenamente justificada pelas circunstâncias do caso. Esses relatórios devem ser examinados por autoridade independente e, em casos de letalidade, devem ser enviados imediatamente à revisão.

São, portanto, extremamente rígidos os critérios que autorizam o uso legítimo de força armada por partes dos agentes de Estado. Esses critérios não podem ser relativizados, nem excepcionados. São critérios objetivos e, tal como assentou a Suprema Corte dos Estados Unidos, no caso *Graham v. Connor* (490 U.S. 386 (1989)), independem de eventual boa fé por parte dos agentes públicos. É à luz deles que o disposto no art. 2º do Decreto 27.795 deve ser examinado.

Visto sob essa perspectiva, é quase impossível imaginar situações nas quais o uso de helicópteros para tiro, o chamado “tiro embarcado”, possa ser autorizado. Afinal, o tiro só pode ser dado para prevenir a ocorrência de dano à vida de outrem; deve ser dado aviso prévio, salvo, por evidente, a impossibilidade de se exigir essa atitude; e deve ser dado tempo para que a pessoa que seria atingida possa obedecer à ordem do agente de Estado. É certo que a utilização de helicópteros não se presta a captura, nem deve constituir a primeira opção de uma operação. É certo, ainda, que em nenhuma ocasião civis poderão ser alvos, tal como disciplina a regra mais elementar do direito humanitário internacional. Não é difícil compreender por que a utilização de helicópteros é mais comum em operações militares, onde a presença dessas aeronaves permite o respaldo às incursões territoriais que as tropas devam fazer. Transpor essa lógica para locais em que a população civil vive é abusar da largueza conceitual. Não por acaso, o Prof. Philip Alston, quando Relator Especial das Nações Unidas para o tema das execuções arbitrárias,

**ADPF 635 MC / RJ**

consignou em seu Relatório enviado ao Conselho de Direitos Humanos (A/HRC/14/24/Add.4/ par. 19 e 20):

“19. In 2007, the Special Rapporteur documented unlawful killings committed during brief large-scale police operations involving hundreds of police, armoured vehicles and attack helicopters “invading” favelas. These brief “war”-like operations, while appropriately aimed at dismantling gang control of favelas and promoting security for residents, have proven to be both ineffective and counterproductive. Confiscations of drugs and arms and arrests of gang members are often minimal, and because police forces withdraw quickly, the gangs simply re-establish themselves and punish residents who were seen as helping the police. One of the best-known examples was the Complexo do Alemão operation in June 2007. Despite the use of over 1,400 police, the operation was a failure from a crime-control perspective, and resulted in the deaths of 19 people.

20. The Special Rapporteur detailed in his original report the reasons for the failure of such operations, and recommended that the Government eschew large-scale “mega” operations in favour of a planned and sustained police presence, coordinated with the provision of social services.”

Nesse sentido, cumpre rememorar que o Caso Favela Nova Brasília que deu origem à responsabilização internacional do Estado brasileiro, é oriundo de uma incursão policial realizada com o suporte aéreo de um helicóptero.

Seja como for, não cabe ao Judiciário o exame minudente de todas as situações em que o uso de um helicóptero ou a prática de tiro embarcado possa ser justificada. Cabe ao Executivo justificar à luz da estrita necessidade, caso a caso, a razão para fazer uso do equipamento, não apenas quando houver letalidade, mas também sempre que um disparo seja efetuado.

O problema da legislação impugnada não é, a rigor, um problema de

**ADPF 635 MC / RJ**

incompatibilidade absoluta e abstrata entre o Decreto e a Constituição, como bem apontou a Procuradoria-Geral da República. O problema está na sua aplicação, que só pode ser verificada nas hipóteses concretas – como ocorre sempre que a proporcionalidade é examinada a partir do critério da necessidade. A ausência de um plano de redução de letalidade e a ausência de protocolos específicos para o emprego da força pelos agentes de segurança, de modo a rigorosamente atender aos requisitos aqui indicados, repercute também no exame da constitucionalidade do Decreto. O Decreto contém, assim, uma inconstitucionalidade parcial, na medida em que, sem elencar as hipóteses ou sem fazer referência à estrita necessidade, dá margem a usos ilegítimos das aeronaves.

No exercício de sua competência material para promover as ações de policiamento, o Poder Executivo deve dispor de todos os meios legais necessários para cumprir seu mister, desde que haja justificativa hábil a tanto, verificável à luz dos parâmetros internacionais.

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

**Da Fixação de Parâmetros aos Órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro quando da Expedição de Mandado de Busca e Apreensão Domiciliar****Alegações da Inicial**

O Partido requerente solicita o deferimento da cautelar para “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”. Pretende, ainda, que diretrizes sejam indicadas quando do cumprimento

**ADPF 635 MC / RJ**

desses mandados, quando forem executadas por agentes de segurança.

Para subsidiar seu pedido, informa que (eDOC 1, p. 50):

“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””.

Por isso, defende que seja expedida ordem para que as diretrizes constitucionais para a delimitação do objeto do mandato de busca e apreensão seja observada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Além disso, defende que a ordem também contemple as forças policiais para que não sejam cumpridos os mandados em momentos não delimitados pela Constituição.

**Alegações do Governador do Estado do Rio de Janeiro**

O Governador do Estado não apresenta, no ponto, impugnação às alegações trazidas pelo Partido requerente.

**Alegações da Advocacia-Geral da União**

A Advocacia-Geral da União limita-se, no ponto, a sustentar o não cabimento da arguição, tendo em vista que, acaso acolhido o pedido, agiria o Supremo Tribunal Federal como verdadeiro legislador positivo.

**Alegações da Procuradoria-Geral da República**

A Procuradoria-Geral da República, em sua manifestação, defendeu o não cabimento da medida, porquanto, quanto a esse ponto, já medida sob análise do Supremo Tribunal Federal (eDOC 75, p. 39):

**ADPF 635 MC / RJ**

“Quanto à insurgência contra mandados de busca e apreensão coletivos, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro registrou atuar como *amicus curiae* nos autos do habeas corpus 154.118/RJ, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes (pedidos “c” e “d”), desde 13 de setembro de 2019.

A existência de remédio constitucional em trâmite evidencia a inadequação da ADPF para tratar sobre necessidade de fundamentação de ordens judiciais. Em controle difuso, atuando o Ministério Público Federal como *custos iuris*, a questão suscitada receberá apreciação amadurecida, em via adequada e suficiente.”

**Exame das Alegações**

O Partido requerente limita-se a comprovar as alegações de vulneração ao preceito fundamental, a partir de um relatório que examinou diversas violações durante as operações e de uma referência ao *habeas corpus* 435.934, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, onde se reconheceu que é “indispensável que o mandado de busca e apreensão tenha objetivo certo e pessoa determinada, não se admitindo ordem judicial genérica e indiscriminada de busca e apreensão para a entrada da polícia em qualquer residência”.

Os exemplos de violação trazidos pelo Partido requerente podem apontar para a necessidade de se fixar parâmetros constitucionais para a expedição de mandados de busca e apreensão, tal como este Supremo Tribunal Federal fez para a chamada “condução coercitiva”, quando do julgamento das ADPFs 395 e 444.

Ocorre, porém, que a manifestação já exarada pelo Superior Tribunal de Justiça afasta, por enquanto, o requisito do perigo na demora. Isso porque as decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça devem ser consideradas pelos Tribunais de Justiça e pelos Tribunais Regionais Federais, conforme preceitua, por exemplo, o art. 489, § 1º, VI, do Código de Processo Civil.

**ADPF 635 MC / RJ**

Por essa razão, ao menos do que se tem do atual momento processual, indefiro, por ora, os pedidos formulados na inicial e indicados nas alíneas “c” e “d” da petição.

**Da determinação da presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais**

**Alegações da Inicial**

O Partido requerente formula pedido para que seja determinada a presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais. Fundamenta o pedido na Lei Estadual 7.385, de 2016, segundo a qual fica autorizado o Poder Executivo a estabelecer a presença obrigatória de ambulâncias em operações policiais. Afirma que o Poder Executivo não implementou a medida e, por isso, defende que seja concedida a medida para que a lei seja cumprida.

**Alegações do Governador do Estado**

O Governador defendeu o não conhecimento das alegações. Indica que elas não foram subsidiadas com documentos que comprovem os fatos narrados (eDOC 63, p. 8):

“(...) quando afirma que os policiais atuam muitas vezes para impedir o atendimento por ambulâncias em áreas de conflito (fl. 7 da petição inicial), o Arguente se limita a remeter a uma matéria jornalística com o relato de uma mãe que teve seu filho morto supostamente em decorrência de ação policial e afirmou terem os policiais impedido a entrada da ambulância para o salvamento da vítima. Ou seja, a alegação é extremamente genérica e sem base em qualquer prova concreta do ocorrido, mas apenas em “relatos” de que tal fato teria ocorrido. Como se sabe, alegações devem ser provadas em juízo, de modo a ensejar o direito de pedir do autor. Sem

## **ADPF 635 MC / RJ**

provas, trata-se de meras alegações, desprovidas de qualquer conteúdo a ser considerado.”

### **Alegações da Advocacia-Geral da União**

A Advocacia-Geral da União também suscita o não conhecimento do pedido, tendo em vista a impossibilidade de atuação desta Suprema Corte como legislador positivo.

### **Alegações da Procuradoria-Geral da República**

A Procuradoria-Geral da República limitou-se a indicar já haver lei estadual que resolveria a necessidade de se determinar a presença obrigatória das ambulâncias.

### **Exame das Alegações**

O art. 1º da Lei 7.385, de 2016, ao prever que “fica o Poder Executivo autorizado a estabelecer a obrigatoriedade da presença de ambulâncias em operações policiais, previamente planejadas, com possíveis confrontos armados”, estabelece competir ao chefe do Poder Executivo indicar as hipóteses em que a presença de ambulâncias será obrigatória.

A lei fluminense busca atender, dessa forma, o que dispõem o Princípios das Nações Unidas sobre o Uso de Armas de Fogo, ao estabelecer, no n. 5 (c), que compete ao Estado garantir que a assistência e o auxílio médico às vítimas sejam prestados da forma mais breve possível.

Como se observa, os Princípios, que a partir da decisão da Corte Interamericana, vinculam o Estado Brasileiro, constituem preciosa diretriz que deve constar dos protocolos e planos de emprego das forças do Estado.

O problema, tal como se apontou na omissão relativamente à elaboração de um plano de redução da letalidade, é que não há um documento ou uma norma que preveja protocolos de atendimento por

**ADPF 635 MC / RJ**

parte do Poder Executivo.

Assim, ante as limitações do provimento cautelar dessa natureza, como já indicado no exame do pedido relativo à elaboração do plano, indefiro, por ora, o pedido veiculado na alínea “e”.

**Da Determinação de Preservação de Vestígios de Crimes Cometidos em Operações Policiais e de Documentação dos Trabalhos das Perícias**

**Alegações da Inicial**

O Partido requerente pede que este Tribunal determine 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. Requer, ainda, que seja determinado 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.

Justifica seu pedido a partir de alegações que apontam falhas nas investigações ocorridas nos casos em que há envolvimento de agentes do Estado.

**Alegações do Governador do Estado e da Advocacia-Geral da União**

O Governador do Estado não faz nenhuma objeção em relação a esse pedido, limitando-se a indicar que, no ponto, que a arguição não deveria

**ADPF 635 MC / RJ**

ser conhecida. Da mesma forma, a Advocacia-Geral da União alega que também quanto a esses pedidos o Tribunal desempenharia um papel de legislador positivo, o que seria vedado pela ordem constitucional.

**Alegações da Procuradoria-Geral da República**

A Procuradoria-Geral da República defende o não cabimento da medida por ausência de subsidiariedade, porquanto o Ministério Público local já estaria, por meio de termos de ajustamento de conduta, examinando o tema.

**Exame das Alegações**

Os pedidos veiculados nas alíneas “f” e “k” da petição inicial trazem, novamente, requerimento que, em tese, deveria constar do plano de enfrentamento da letalidade policial no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

Com efeito, de acordo com os parágrafos 178-182 da sentença da Corte Interamericana, há uma série de requisitos e cuidados de observância obrigatória por parte dos agentes de Estado, quando da investigação de casos que, em tese, envolvam execuções arbitrárias. Confira-se:

“178. O dever de investigar é uma obrigação de meios e não de resultado, que deve ser assumida pelo Estado como dever jurídico próprio e não como simples formalidade condenada de antemão a ser infrutífera, ou como mera gestão de interesses particulares, que dependa da iniciativa processual das vítimas, de seus familiares ou da contribuição privada de elementos probatórios.

179. O cumprimento da obrigação de empreender uma investigação séria, imparcial e efetiva do ocorrido, no âmbito das garantias do devido processo, implicou também um exame do prazo da referida investigação e dos “meios legais

**ADPF 635 MC / RJ**

disponíveis” aos familiares da vítima falecida, para garantir que sejam ouvidas e que possam participar durante o processo de investigação.

180. A Corte estabeleceu que, a fim de garantir sua efetividade, na investigação de violações de direitos humanos se devem evitar omissões na coleta da prova e no acompanhamento de linhas lógicas de investigação. A esse respeito, a Corte definiu que, quando os fatos se referem à morte violenta de uma pessoa, a investigação iniciada deve ser conduzida de forma a poder garantir a devida análise das hipóteses de autoria que dela decorram. Nesse ponto, cabe lembrar que não corresponde à Corte analisar as hipóteses de autoria usadas durante a investigação dos fatos e, conseqüentemente, determinar responsabilidades individuais, cuja definição compete aos tribunais penais internos, mas avaliar as ações ou omissões de agentes estatais, segundo a prova apresentada pelas partes. Do mesmo modo, não compete à Corte substituir a jurisdição interna, estabelecendo as modalidades específicas de investigação e julgamento num caso concreto, para obter resultado melhor ou mais eficaz, mas constatar se nos passos efetivamente dados no plano interno violaram-se ou não obrigações internacionais do Estado decorrentes dos artigos 8 e 25 da Convenção Americana.

181. A Corte lembra que a falta de diligência tem como consequência que, conforme o tempo vá transcorrendo, se prejudique indevidamente a possibilidade de obter e apresentar provas pertinentes que permitam esclarecer os fatos e determinar as responsabilidades respectivas, com o que o Estado contribui para a impunidade.

182. Além disso, 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

**ADPF 635 MC / RJ**

caso.”

A referência para a fixação dessas diretrizes não são apenas os precedentes já firmados pela Corte Interamericana em diversos outros casos, mas também o Protocolo de Minnesota sobre a investigação de mortes potencialmente ilegais. No mesmo sentido, prevê o Comitê de Direitos Humanos do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, no Comentário Geral n. 36, já referido nesta manifestação, que:

“As investigações e os processamentos de privações potencialmente ilegais de direito à vida devem ser feitas de acordo com padrões internacionais, relevantes, como o Protocolo de Minnesota sobre a Investigação de Mortes Potencialmente Ilegais, e devem ter por objetivo assegurar que aqueles responsáveis por elas sejam levados à justiça, promover *accountability*, prevenir a impunidade, evitar a negação de justiça e extrair as lições necessárias para revisar as práticas e políticas a fim de evitar a repetição de violações. As investigações devem explorar, *inter alia*, a responsabilidade legal dos superiores relativamente às violações do direito à vida praticadas pelos seus subordinados. Dada a importância do direito à vida, os Estados devem evitar direcionar as investigações sobre violações apenas por meio de procedimentos administrativos ou disciplinares, e uma investigação criminal é normalmente exigida, o que deve implicar, se houver provas incriminatórias suficientemente colhidas, um procedimento criminal. Imunidades e anistias dadas aos agentes que praticaram os atos por seus superiores, e medidas a elas equiparadas que levem a uma impunidade de fato ou *de jure*, são, como regra, incompatível com o dever de proteger e assegurar o direito à vida, e de garantir às vítimas um remédio efetivo.”

O Protocolo de Minnesota é muito mais amplo do que o pedido formulado pelo Partido requerente. Ele se destina a orientação sobre a

**ADPF 635 MC / RJ**

condução de investigações por parte da polícia científica durante todas as etapas investigativas, isto é, o Protocolo é aplicado durante todo o processo investigativo para a coleta do material, para a entrevista com testemunhas, para recuperação de restos humanos, para a identificação de corpos, para a autópsia e para o exame de ossadas. No que tange, em específico, aos pedidos formulados pelo Partido requerente, o Protocolo prevê:

“Material should be collected in a systematic manner. An effective information management system is required to ensure that all material gathered is recorded, analysed and stored appropriately, taking into account security concerns. This system does not need to be complex or technologically advanced, but it should be comprehensive, consistent and secure in order to ensure that no material is lost, damaged, degraded or overlooked; that provides an audit trail that can demonstrate that evidence has not been tampered with; and that it can be easily found, referenced and cross-referenced.

The gathering, recording and retaining of material – both inculpatory and exculpatory – requires expertise to ensure that all relevant evidence can be disclosed in any judicial process. The relevance of material may only become apparent as the investigation progresses. The investigation team must not, however, withhold information that could, for example, weaken the prosecution’s case in any judicial proceedings.

(...)

A crime scene should be secured at the earliest possible opportunity and unauthorized personnel shall not be permitted entry. This enables evidence at the scene to be protected and gathered effectively and minimizes the contamination or loss of relevant material. Securing the scene requires controlling the entrance and egress of individuals and, where possible, restricting access to trained personnel only. Even in medico-legal systems that do not require forensic doctors to visit a crime scene, such a visit may be valuable to the investigation. The scene and any evidence within it should be protected by

**ADPF 635 MC / RJ**

the use of a cordon. Where possible and relevant, it should be protected from weather or other factors that could degrade evidence.

(...)

All material located at a crime scene should be considered potentially relevant to the investigation. Material that may be found at a crime scene includes, but is not limited to, the following: (a) Documentary evidence, such as maps, photographs, staffing records, interrogation records, administrative records, financial papers, currency receipts, identity documents, phone records, letters of correspondence, and passports (b) Physical evidence, such as tools, weapons, fragments of clothing and fibres, keys, paint, glass used in an attack, ligatures, and jewellery (c) Biological evidence, such as blood, hair, sexual fluids, urine, fingernails, body parts, bones, teeth and fingerprints (d) Digital evidence, such as mobile phones, computers, tablets, satellite phones, digital storage devices, digital recording devices, digital cameras and closed-circuit television (CCTV) footage.

All relevant material should be recorded in documentary and photographic form as described in the Detailed Guidelines on Crime-Scene Investigation. Investigations vary in their capability to examine the material scientifically, but effectively recording the crime scene using notes, sketch plans and photographs will be necessary. Crime-scene recording and recovery of evidence should be thorough.

Samples should ideally be recovered and recorded by personnel with appropriate training or knowledge. Some sampling requires only basic training, but those undertaking medico-legal examinations will need advanced training in the context of their own judicial framework. 64. Investigators should be appropriately equipped, including with personal protective equipment; relevant packaging such as bags, boxes and plastic and glass vials/bottles; and recording materials, including photographic equipment.”

**ADPF 635 MC / RJ**

É preciso observar que essas determinações não decorrem apenas da decisão internacional contra o Estado brasileiro, mas também, diretamente, do próprio texto constitucional. A investigação criminal a ser conduzida de forma independente é garantia de acesso à justiça, que pode ser depreendida, particularmente, do art. 5º, LIX, da CRFB, no que admite a ação privada nos crimes de ação pública, se ela não for intentada no prazo legal.

Como os crimes contra a vida são, via de regra, investigados por meio de perícias oficiais (art. 159 do Código de Processo Penal), tendo em vista que as provas tendem a se desfazer com o tempo, a falta de auditabilidade dos trabalhos dos peritos não apenas compromete a efetiva elucidação dos fatos pela polícia, como também inviabiliza a própria fiscalização cidadã, direito constitucionalmente assegurado. Não há como se conceber que os direitos previstos na Constituição não tenham, por força da incidência do art. 5º, § 1º, aplicabilidade imediata, devendo, portanto, o Estado assegurá-lo pelos meios que se fizerem necessários.

Ante o exposto, defiro a medida cautelar requerida para determinar que o Estado do Rio de Janeiro oriente seus agentes de segurança e profissionais de saúde a preservar 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. Acolho, ainda, o pedido formulado na alínea “k”, para 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.

**Da obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e disponibilizar**

**ADPF 635 MC / RJ**

**relatórios detalhados ao fim de cada operação policial.**

### **Alegações da Inicial**

A fim de atender ao princípio da publicidade e transparência da atuação estatal, o Partido requerente defende que sejam produzidos relatórios ao final de cada operação 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.

O Partido reconhece que foi editada a Portaria da Polícia Civil 832/2018, prevendo, em seus artigos, o seguinte:

“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.

**ADPF 635 MC / RJ**

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.”

Sustenta, porém, que a Portaria tem sido “sistematicamente descumprida” pelas autoridades competentes. Ressalta que o pedido não é para que os relatórios sejam previamente produzidos, mas, sim, que, ao término de cada operação, seja realizada a prestação de contas.

**Alegações da Procuradoria-Geral da República**

Nem o Governador do Estado, nem a Advocacia-Geral da União impugnaram especificamente esse pedido, apenas indicaram, de forma geral, que, no ponto, a ação não deveria ser conhecida.

A Procuradoria-Geral da República também defendeu o não conhecimento, mas alegou, para isso, que o Ministério Público local já tem enfrentado o problema, por meio de procedimentos administrativos próprios (eDOC 75, p. 40-41):

“Acerca do pedido de determinação da obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados ao final de operações (pedido “i”), o MPRJ afirmou existirem 2 inquéritos civis. O IC 2013.00060913 acompanha o cumprimento do TAC firmado com a PMERJ cujo objeto é a criação de banco de dados com informações sobre operações policiais com vítimas civis ou das forças policiais; e os ICs 201100636348 e 201701098886, versando sobre o sucateamento da Polícia Civil com grupo de trabalho específico para tratar de modelo para relatório circunstanciado das operações policiais e a forma de envio ao Ministério Público.”

**Exame das Alegações**

Já se indicou, ao longo dessa manifestação, a imprescindibilidade da estrita observância dos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas

**ADPF 635 MC / RJ**

de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei. Com efeito, também quanto a esse pedido, há diretriz preciosa para a solução da questão. Prevê o Princípio 22 que:

“22. Os governos e organismos encarregados da aplicação da lei deverão estabelecer procedimentos eficazes de comunicação e revisão, aplicáveis a todos os incidentes mencionados nos Princípios 6 e 11 (f). Para os incidentes relatados de acordo com esses princípios, os governos e organismos encarregados da aplicação da lei deverão assegurar que exista um processo de revisão efetivo e que autoridades administrativas ou de perseguição criminal independentes tenham condições de exercer jurisdição nas circunstâncias apropriadas. Nos casos de morte e ferimento grave ou outras conseqüências sérias, um relatório pormenorizado deve ser prontamente enviado às autoridades competentes responsáveis pelo controle administrativo e judicial.”

Os Princípios 6 e 11 (f), por sua vez, dispõem que:

“6. Sempre que o uso da força e de armas de fogo pelos responsáveis pela aplicação da lei der causa a ferimento ou morte, os mesmos deverão comunicar imediatamente o fato aos seus superiores, nos termos do Princípio 22.

(...)

11. As normas e regulamentos sobre o uso de armas de fogo pelos responsáveis pela aplicação da lei deverão incluir diretrizes que:

(...)

(f) Prevejam um sistema de comunicação aos superiores sempre que os responsáveis pela aplicação da lei fizerem uso de armas de fogo no desempenho das suas funções.”

Como se depreende de sua leitura, o Relatório produzido ao término de cada operação é exigência de *accountability* da atuação estatal. A forma

**ADPF 635 MC / RJ**

pela qual essa exigência é atendida se dá por um duplo controle: o administrativo e o judicial. Ou seja, em caso de incidentes nessas operações, não basta apenas o envio de informações à própria Polícia Civil, conforme previsão constante da Portaria 832, de 2018, mas também é necessário o envio ao órgão judicial independente encarregado da realização do controle externo da atividade policial, nos termos do art. 129, VII, da CRFB.

Ressalte-se que os Tribunais Internacionais de Direitos Humanos têm reconhecido expressamente a necessidade do duplo controle, sempre que houver uma morte ilegal, como, por exemplo, a decisão da Corte Europeia de Direitos Humanos no caso *Yasa v. Turquia*, Sentença de 02.09.1998. No mesmo sentido, ainda, o brilhante voto do Juiz Cançado Trindade, no Caso Las Palmas vs. Colômbia, sentença de 06.12.2001, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O controle duplo garante não apenas a responsabilização disciplinar do agente de Estado, mas também a criminal, porquanto a omissão no fornecimento de tais informações configura, em tese, o tipo previsto no art. 23, II, da Lei 13.869, de 2019. Sendo as informações destinadas ao Ministério Público, a ele compete o detalhamento dos dados que serão requisitados. O problema apontado pelo Partido requerente esbarra, portanto, em uma omissão regulamentar a ser solvida pelo *parquet* estadual.

Tendo em vista as limitações legais para o deferimento da medida cautelar de natureza positiva, conforme disposto no art. 12º-F, § 1º, da Lei 9.868, de 1999, deixo, apenas por ora, de determinar a elaboração de ato administrativo que regulamente o envio de informações relativas às operações policiais pelos agentes policiais ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Indefiro, portanto, o pedido cautelar veiculado na alínea “i” da petição inicial.

**Das Restrições para a Realização de Operações Policiais em Perímetros Escolares**

**ADPF 635 MC / RJ****Alegações da Inicial**

O Partido narra que, no Rio de Janeiro, escolas ficam fechadas durante vários dias por receio do confronto entre policiais e traficantes. Em estimativa feita pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, os moradores de uma comunidade específica poderiam ficar, ao longo de sua formação escolar básica, mais de dois anos sem aulas, se comparado com outras unidades educacionais.

Por isso, defende que:

“(…) 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 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.

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, busque 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. 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

**ADPF 635 MC / RJ**

responsabilidade.

O mesmo raciocínio deve se aplicar às operações policiais realizadas em áreas próximas a hospitais e postos de saúde.”

**Alegações do Governador do Estado e da Advocacia-Geral da União**

O Governador do Estado e a Advocacia-Geral da União sustentam óbices de natureza formal para o conhecimento do pedido, sustentando, em síntese, que o Supremo não poderia deles conhecer, sob pena de agir como legislador positivo.

**Alegações da Procuradoria-Geral da República**

O Procurador-Geral da República também indica que falta subsidiariedade no pedido, porquanto, “no IC 201700359066, o MPRJ busca apurar as condições de segurança nas unidades da rede pública municipal de ensino próximas aos locais conflagrados, medida que denota atuação local quanto ao pedido “g””.

**Exame das Alegações**

Impedir que as crianças frequentem aulas em virtude de intervenções policiais é uma gravíssima violação de direito humanos e é símbolo da falência do Estado em assegurar, com absoluta prioridade, os direitos das crianças. Na Convenção de Direitos das Crianças, por exemplo, os Estados previram que:

“Os Estados Partes adotarão todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais apropriadas para proteger a criança contra todas as formas de violência física ou mental, abuso ou tratamento negligente, maus tratos ou exploração, inclusive abuso sexual, enquanto a criança estiver sob a custódia dos pais, do representante legal ou de qualquer

**ADPF 635 MC / RJ**

outra pessoa responsável por ela.”

À luz do texto da Convenção, mortes, como as relatadas pela petição inicial, são absolutamente injustificáveis.

Mas a Convenção dispõe ainda que:

“Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito, deverão especialmente:

a) tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente para todos;

b) estimular o desenvolvimento do ensino secundário em suas diferentes formas, inclusive o ensino geral e profissionalizante, tornando-o disponível e acessível a todas as crianças, e adotar medidas apropriadas tais como a implantação do ensino gratuito e a concessão de assistência financeira em caso de necessidade;

c) tornar o ensino superior acessível a todos com base na capacidade e por todos os meios adequados;

d) tornar a informação e a orientação educacionais e profissionais disponíveis e acessíveis a todas as crianças;

e) adotar medidas para estimular a freqüência regular às escolas e a redução do índice de evasão escolar.”

À luz, novamente, do que dispõe a Convenção, a suspensão de aulas em virtude de operações policiais, no prazo com que se relata na petição inicial, é inadmissível.

Inexiste, aqui, incompatibilidade entre o que preveem os tratados internacionais de direitos humanos e os tratados de direito humanitário. Isso em nada tem que ver com a admissão retórica de um discurso de “guerra ao tráfico”, nem com o reconhecimento de que a condução de operações policiais possa derrogar os compromissos do Estado relativamente aos direitos humanos e acolher apenas os de direito internacional humanitário. Trata-se, antes, de reconhecer, como o fez a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Zambrano Vélez et

**ADPF 635 MC / RJ**

al. vs. Equador, Sentença de 04.07.2007, da obrigação de prevenir e proteger os direitos humanos emergem obrigações comuns tanto sob o marco do direito internacional dos direitos humanos, como o do direito humanitário.

Em paralelo com as normas previstas na Convenção de Direitos das Crianças, seria possível reconhecer, no que tange à proteção das escolas, sua insuscetibilidade ao dano armado, na esteira da Convenção de Haia de 1907. A obrigação, decorrente das Convenção de Genebra, de facilitar o trabalho das instituições devotadas à educação das crianças e a de jamais permitir que sejam elas alvo de operações armadas, seja nas escolas, seja nas suas imediações.

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

**ADPF 635 MC / RJ**

## **Da Suspensão do Sigilo dos Protocolos de Atuação Policial**

### **Alegações da Inicial**

O Partido requerente sustenta que a atribuição de sigilo aos protocolos de atuação policial ofende à transparência e a Lei de Acesso à Informação. Tendo em vista o histórico de violações, defende que os protocolos não poderiam ser acobertados pelo sigilo.

### **Alegações do Governador do Estado e da Advocacia-Geral da União**

O Governador do Estado não trouxe nenhuma informação em relação às alegações do Partido. Por outro lado, a Advocacia-Geral da União apenas impugnou o seu conhecimento, tendo em vista que, em seu entender, o Supremo, caso o acolha, estaria atuando como legislador positivo.

### **Alegações da Procuradoria-Geral da República**

A Procuradoria-Geral da República informa que não mais subsiste o sigilo apontado:

“O sigilo antes atribuído ao Manual de Operação das aeronaves, como já registrado, não mais subsiste. A atribuição de restrição foi prontamente questionada pelo órgão ministerial fluminense, medida que retrata a eficácia das medidas tomadas pelo MPRJ, atendendo ao pedido “h”.”

Por isso, defendeu a inviabilidade do pedido.

### **Exame das Alegações**

A notícia trazida pelo Procurador-Geral da República, conquanto

## **ADPF 635 MC / RJ**

restrita ao Manual de Operação das Aeronaves, infirma os argumentos trazidos pelo Partido requerente e que poderiam dar margem à sua concessão. Por essa razão, não preenchidos um dos pressupostos de medida cautelar, indefiro-a.

### **Da Instalação de Equipamentos de GPS**

#### **Alegações da Inicial**

O Partido requerente denuncia que, não obstante a Lei Estadual 5.588, de 2009, determinar a instalação de equipamentos GPS nos uniformes dos policiais, o Poder Executivo não tem, em seu entender, cumprido adequadamente a lei.

#### **Alegações do Governador**

O Governador do Estado do Rio de Janeiro afirma que (eDOC 63, p. 29):

“São medidas desejáveis, mas para um momento financeiro que não o atual. Tais pretensões são impossíveis sem interferir com algumas outras despesas, tais como remédios, energia elétrica ou remunerações dos servidores públicos.”

#### **Alegações da Advocacia-Geral da União**

A Advocacia-Geral da União suscita duas preliminares, relativamente ao pedido formulado: a de que o Supremo estaria a adotar postura de legislador positivo e a de que o pedido, tal como formulado, exigiria o reconhecimento de um Estado de Coisas Inconstitucional, o que, em seu entender, não haveria *in casu*.

#### **Alegações da Procuradoria-Geral da República**

**ADPF 635 MC / RJ**

A Procuradoria-Geral da República adverte que não há, no ponto, subsidiariedade, uma vez que o Ministério Público local está adotando as medidas cabíveis para que o Poder Executivo possa cumprir a determinação.

**Exame das Alegações**

É certo que as ações de controle concentrado não se prestam ao controle de legalidade, nem examinam a compatibilidade da atuação dos poderes à luz da legislação infraconstitucional. O controle, tal como requerido pelo Partido, somente se justificaria, *in casu*, tendo em conta que a instalação desses equipamentos é um dos meios pelos quais se aumenta a *accountability* dos agentes estatais.

A Lei 5.588, de 2009, dispõe que:

“Art. 1º Deverá o Poder Executivo instalar câmaras de vídeo e de áudio nas viaturas automotivas que vierem a ser adquiridas para servir as áreas de Segurança Pública e Defesa Civil.

Parágrafo único. Nas viaturas já existentes, a instalação do referido sistema deverá ser implantada de forma gradativa.

Art. 2º As câmeras ou microcâmeras deverão ser integradas ao sistema de comunicação central dos órgãos de Segurança Pública e Defesa Civil, para geração e transmissão de imagens e som do interior das viaturas em formato digital.

Art. 3º As imagens devem ser arquivadas por um período mínimo de 2 (dois) anos e poderão ser utilizadas para atender a demanda judicial e administrativa.”

Como se depreende de leitura da norma, não há um prazo determinado para que a aquisição dos equipamentos seja feita, muito embora é razoável supor que, publicada há mais de dez anos, tenha já havido tempo suficiente para que a frota da polícia tenha sido inteiramente reposta. Além disso, também não parece plausível afirmar que o cumprimento da lei tenha sido obstado pelo custo da aquisição,

**ADPF 635 MC / RJ**

porquanto há hoje tecnologias relativamente baratas e que permitem o funcionamento desse sistema por meio de aplicativos de celular.

Por outro lado, a aquisição dos sistemas de localização e de câmeras é apenas um, entre tantos outros, mecanismos de controle da atuação dos agentes de estado. A necessidade da intervenção do Supremo Tribunal Federal no ponto, firme no princípio da proporcionalidade, depende do confronto entre as diversas soluções igualmente adequadas. Como não há, por ora, um plano específico de redução da legalidade e tendo em vista as limitações que o acolhimento de um pedido dessa natureza encontra no âmbito da legislação do controle concentrado (art. 12-F, § 1º, da Lei 9.868, de 1999), não há como se acolher o pedido no atual momento processual.

Ante o exposto, indefiro, apenas por ora, o pedido formulado pelo Partido requerente constante da alínea “j” da inicial.

**Das Determinações ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**

**Alegações da Inicial**

O Partido requerente formula uma série de pedidos que se destinam, principalmente, ao Ministério Público local. Solicita-se que sejam instaurados procedimentos investigatórios autônomos nos casos de mortes e demais violações a direitos fundamentais (alínea “l”); que, no âmbito das investigações do Ministério Público ou das polícias, sejam ouvidas as vítimas ou familiares (alínea “m”); que, nessas investigações, sejam priorizados os casos em que a vítima é uma criança (alínea “n”); que o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão (alínea “o”).

O Partido sustenta que o poder de investigação do Ministério Público convola-se em dever, ante o pronunciamento conclusivo da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

**ADPF 635 MC / RJ**

### **Alegações do Governador do Estado**

O Governador do Estado sustenta que não é possível interferir nas atribuições do Ministério Público, sob pena de ofensa à independência funcional, garantida constitucionalmente.

### **Alegações da Advocacia-Geral da União**

A Advocacia-Geral da União sustenta que o pedido envolve providência de natureza legislativa, o que não autorizaria a intervenção do Supremo Tribunal Federal.

### **Alegações da Procuradoria-Geral da República**

O Procurador-Geral da República afirmou que (eDOC 75, p. 42-43):

“Os itens “l”, “m”, “n” e “o” consistem em pedidos para que sejam determinadas ao MPRJ determinadas providências. A respeito do pleito para que o MPRJ instaure procedimentos investigatórios autônomos nos casos de mortes e demais violações a direitos fundamentais cometidas por agentes de segurança (item “l”), verifica-se não apenas a existência de Grupo Especializado em Segurança Pública – GAESP, como a adoção de metodologia que inclui “hábito de colher declarações de parentes das vítimas, dos próprios policiais envolvidos no fato, eventuais testemunhas e possíveis sobreviventes”.

São instaurados Procedimentos de Investigação Criminal (PIC) autônomos ou complementares ao Inquérito Policial nos casos de maior complexidade, na hipótese em que vítimas ou testemunhas ficam receosas em prestar declarações à polícia ou nas investigações envolvendo policiais.

Quanto ao pedido para que se determine ao MPRJ e às polícias a oitiva da vítima e de seus familiares, bem como de que lhes seja franqueada a possibilidade de apresentar declarações e investigações, sugerir meios de prova e serem

**ADPF 635 MC / RJ**

notificados sobre eventuais arquivamentos (item “m”), o MPRJ asseverou aplicar as determinações contidas na Resolução CNMP 201/2019, que recomenda a comunicação de arquivamentos a familiares e vítimas. Sobre a metodologia adotada para instrução de PICs e ICs, reiterou a utilização de técnicas permeadas por oitiva de envolvidos, interessados e vítimas, sempre primando pela segurança dos cidadãos.

Acerca do pleito de priorização das investigações envolvendo vítimas crianças ou adolescentes (item “n”), o MPRJ noticiou a existência da Resolução Conjunta GPGJ/CGMP 18, de 21 de novembro de 2018, que determina a tramitação prioritária de procedimentos investigatórios e processos criminais e infracionais que busquem apurar a responsabilização de crimes dolosos com resultado morte e por vítimas crianças e adolescentes (peça 52).

Quanto ao pedido de designação de membros do MPRJ para atendimento, em regime de plantão, de demandas relacionadas ao controle externo da atividade policial (item “o”), além da ampla divulgação dos serviços, o Ministério Público fluminense conta com a atuação da Ouvidoria-Geral do órgão, com regime de plantão diário e por meio eletrônico, 24 horas por dia. Acrescentou ser não só plenamente possível, mas estimulado, o acesso ao GAESP e às Promotorias de Justiça junto à Auditoria Militar, bem como aos Promotores e Promotores de Justiça das regiões afetadas por abusos e violações.”

E conclui, então, o Procurador-Geral da República, defendendo que não há inércia ou omissão por parte do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

**Exame das Alegações**

A Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou, no ponto resolutivo 16 da sentença proferida no caso Favela Nova Brasília, o seguinte:

**ADPF 635 MC / RJ**

“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.”

Os parágrafos 318 e 319, por sua vez, determinam o seguinte:

“318. No que se refere à criação de Comissões de Controle Externo no âmbito do Ministério Público, a Corte destaca o papel dessa instituição nas investigações criminais, e seu mandato constitucional de controle externo da atividade policial. Por outro lado, a Corte destaca as seguintes resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP): No 13, de 2 de outubro de 2006, sobre a instauração e tramitação do processo investigativo criminal; No 20, de 28 de maio de 2007, que disciplina o controle externo da atividade policial por parte do Ministério Público; e Nº 129, de 22 de setembro de 2015, sobre o controle externo do Ministério Público em investigações de mortes decorrentes de intervenção policial. Além disso, toma nota do artigo 130-A.2, da Constituição Federal, que determina que compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

319. No entanto, embora a Resolução No 129 do CNMP determine as medidas a ser adotadas pelo Ministério Público em casos de morte decorrente de intervenção policial,

**ADPF 635 MC / RJ**

considerando que a violência policial é normalmente investigada pela própria polícia, a Corte considera necessário que o controle externo do Ministério Público em casos de violência policial se projete além da prática de supervisão à distância das investigações realizadas por delegados da própria polícia. **Nesse sentido, é fundamental que em hipóteses de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial em que prima facie policiais apareçam como possíveis acusados, o Estado tome as medidas normativas necessárias para que desde a notitia criminis se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente, tais como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertençam os possíveis acusados, ou o possível acusado.** Para tanto, o Estado deve adotar as medidas necessárias para que esse procedimento seja implementado no prazo de um ano a partir da emissão desta Sentença, em conformidade com as normas de investigação independente mencionadas nos parágrafos 183 a 191 supra.”

Como se observa do teor dos pontos resolutivos, cujo cumprimento é obrigatório para o Estado brasileiro, nos termos do art. 68 do Pacto de São José da Costa Rica, é necessário que se atribua ao Ministério Público o poder-dever de realizar as investigações para a elucidação de fatos que envolvam, potencialmente, a execução arbitrária de pessoas.

No Parecer com Força Executória n. 151, de 2017, já referido nesta manifestação, a Advocacia-Geral da União encaminhou ofícios ao Poder Legislativo, a fim de que fossem adotadas as providências necessárias para a implementação da medida. Com efeito, o Parecer indicou que:

“Trata-se de determinação para adoção de medida legislativa. Assim além dos órgãos já indicados nos itens anteriores, sugere-se o envio de cópia da sentença também para o Poder Legislativo, por meio de ofícios endereçados aos

**ADPF 635 MC / RJ**

Presidentes de ambas as Casas do Congresso Nacional. Ressalte-se que tal sugestão é feita sem prejuízo da atuação de órgãos do Poder Executivo em prol da implementação da medida”.

Encaminhado o ofício ao Senado, deu-se origem ao Projeto de Lei n. 135, de 2018, de autoria da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. O Projeto tem o seguinte teor:

“Art. 1º O Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, passa a vigor acrescido do art. 5º-A:

“Art. 5º-A. A investigação da infração penal será atribuição do órgão do Ministério Público competente se houver suspeita de autoria por parte de agentes dos órgãos da segurança pública, no exercício de suas funções.

§ 1º O Ministério Público poderá requisitar os exames periciais necessários à apuração do fato diretamente à polícia técnico-científica.

§ 2º Caso a suspeita de que trata o caput deste artigo se verifique após iniciado o inquérito, a autoridade policial encaminhará os autos, em até quarenta e oito horas, ao Ministério Público, que assumirá a investigação.

§ 3º Caso, na hipótese do § 2º, não ocorra o encaminhamento, o Ministério Público avocará a respectiva investigação e a autoridade policial responderá pela omissão.”

Art. 2º O art. 14 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, passa a vigor acrescido dos seguintes parágrafos:

“Art.

14. ....

§ 1º O ofendido poderá participar de maneira formal e efetiva da investigação, podendo, por meio de seu defensor, examinar os autos, oferecer informações, juntar

**ADPF 635 MC / RJ**

provas, formular alegações, entre outras providências que julgarem úteis à investigação criminal.

§ 2º No caso de morte do ofendido, o direito de que trata o § 1º deste artigo poderá ser exercido pelo seu cônjuge, ascendente, descendente ou irmão.

§ 2º O direito de examinar os autos em andamento não abrange o acesso a peças e procedimentos declarados sigilosos, por ordem judicial. (NR)”

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.”

Conquanto oportuna a manifestação do Senado, não é necessária a intervenção do Congresso Nacional para o reconhecimento do dever – e não apenas poder – investigatório do Ministério Público para as hipóteses como a que determinou a Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Isso porque o reconhecimento da competência investigatória do Ministério Público, tal como fez este Tribunal quando do julgamento do RE 593.727, deflui da competência material direta do Ministério Público, consoante disposto no art. 129, I e IX, da Constituição Federal.**

Em alguns dos votos que compuseram a maioria que acabou por reconhecer que o Ministério Público detém poderes investigatórios fez-se menção ao precedente da Segunda Turma deste Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do HC 89.837, DJe 19.11.2009. Nesse processo, o Relator, o e. Min. Celso de Mello, afirmou que

“O poder de investigar compõe, em sede penal, o complexo de funções institucionais do Ministério Público, que dispõe, na condição de *dominus litis* e, também, como expressão de sua competência para exercer o controle externo da atividade policial, da atribuição de fazer instaurar, ainda que em caráter subsidiário, mas por autoridade própria e sob sua direção, procedimentos de investigação penal destinados a viabilizar a obtenção de dados informativos, de subsídios probatórios e de elementos de convicção que lhe permitam

**ADPF 635 MC / RJ**

formar a *opinio delicti*, em ordem a propiciar eventual ajuizamento da ação penal de iniciativa pública.”

O caso referia-se a uma investigação de policiais acusados da prática de tortura e o inquérito havia sido conduzido pelo Ministério Público. A Segunda Turma, por unanimidade, reconheceu a competência própria do Ministério Público para a realização dessa investigação. A parte final do voto do e. Ministro Celso de Mello acabou por ser reproduzida, quase integralmente, no importante precedente fixado em sede de Repercussão Geral. A tese da repercussão geral restou assim redigida:

“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 nº 8.906/94, art. 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 nº 14), praticados pelos membros dessa Instituição.”

Não se desenvolveu, contudo, para além das observações feitas pelo e. Ministro Celso de Mello, o sentido da atribuição constitucional relativa ao exercício “do controle externo da atividade policial”. Também não se depreende dos precedentes da Corte o sentido próprio dessa competência.

Os debates no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, no entanto, apresentam diretrizes relevantes para se entender o alcance dessas atribuições. No âmbito da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, a atribuição relativa ao que hoje se denomina “controle externo” era designada pela expressão “correição”. Ao

**ADPF 635 MC / RJ**

Ministério Público competia “requisitar atos investigatórios criminais, podendo acompanhá-los e efetuar correição na Polícia Judiciária, sem prejuízo da permanente correição judicial”, conforme o primeiro texto apresentado à Subcomissão.

O modelo utilizado pelos constituinte era semelhante ao que havia no Estado de São Paulo onde o Código de Organização Judiciária (Decreto-Lei Complementar n. 3, de 1969) previa competir aos Juízes das Varas de Execuções Criminais “a correição permanente da polícia judiciária da comarca da capital”. De fato, o próprio regimento das correições reconhecia que os delegados de polícia deveriam submeter-se disciplinarmente aos juízes criminais. A “polícia judiciária” era, como o nome indicava, órgão auxiliar do Poder Judiciário.

Durante os debates da Subcomissão, objetivava-se, inicialmente, estender a competência da correição também ao Ministério Público, como, no ponto, justificou o Relator Plínio Arruda Sampaio (Assembleia Nacional Constituinte, Ata de Comissões, p. 206):

“Na nossa proposta, tivemos a preocupação de fazer com que a ação penal tenha eficácia, que a Justiça punitiva atinja realmente todos os infratores, e sem nenhum desrespeito aos delegados de polícia, mas apenas levando em conta que essa é uma ação extremamente delicada e difícil. A realidade está provando – não por culpa dos delegados, mas pela complexidade da cotia em si – que quanto mais fiscalização da opinião pública houver, melhor para a classe dos delegados, porque, se estão atuando corretamente, não há motivo para temer correição de quem quer que seja. Já existe uma correição judicial na polícia. O que o nosso projeto faculta ao Ministério Público, agora erigido em instituição fiscalizadora, dotada de grande autonomia e grande poder, é que ele também exerça a correição parcializada toda vez que sentir que uma investigação criminal não seguiu ou está apresentando dificuldades em decorrência de ineficácia, de incompetência ou até mesmo de alguma fraude na fase investigatória.”

**ADPF 635 MC / RJ**

O Presidente da Subcomissão, o Constituinte José Costa indicou, por sua vez, o sentido último dessa atribuição: “essa correição vem em favor de uma coisa fundamental: respeito estrito a direitos humanos”.

Ao longo dos debates, porém, o texto foi modificado e a palavra “correição” foi substituída, já na Comissão de Sistematização, por “controle externo”. A ideia, porém, era a mesma: a de dar plena efetividade à investigação criminal, sobretudo quando instaurada em face de quem deveria zelar pela condução da investigação dos fatos.

Mas o texto final da Constituição trouxe ainda uma segunda modificação: o controle externo já não mais se realiza apenas para a “polícia judiciária”, mas para toda a atividade policial. O objetivo do constituinte foi, aqui, retirar da atribuição da Justiça Militar as investigações e correições que, desde a criação das polícias militares, a ela se submetiam. Tal modificação acolheu o preciso depoimento dado por Fábio Konder Comparato à Subcomissão (p. 138):

“No que diz respeito, ainda, a esse ineficiência no julgamento e punição dos criminosos, entendo que é preciso enfrentar com coragem o problema da Justiça Militar. A meu ver, o funcionário militar, como o funcionário civil, quando comete faltas disciplinares, pode e deve ser punido pelo Estado, pela sua própria corporação militar, no caso. Mas quando ele entra no terreno da criminalidade, não há nenhum princípio constitucional democrático que aponte para uma Justiça especializada. O criminoso deve ser julgado, como qualquer cidadão, pela Justiça comum. E o que percebemos, hoje, é a utilização da Justiça Militar não como um órgão da Justiça, mas como via de proteção aos militares. Já me refiro não me à aberração do julgamento de civis pela Justiça Militar, mas àquilo que acontece quase que cotidiana e infelizmente nas grandes aglomerações urbanas, ou seja, crimes de excesso ou abuso de poder cometidos por policiais militares, que são julgados por militares de modo estranho àquilo que parece o padrão ordinário dos julgamentos.”

**ADPF 635 MC / RJ**

Noutras palavras, o sentido da atribuição dada ao Ministério Público no texto constitucional coincide com o papel que se exige de uma instituição independente para a realização das atividades de responsabilização penal previstas nos Princípios das Nações Unidas sobre o Uso da Força e Armas de Fogo. Mais do que isso: **a função constitucional do Ministério Público amolda-se perfeitamente à exigência feita pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.**

O reconhecimento do poder do Ministério Público de realizar essa atividade não pode ser visto como faculdade. Por duas razões. Primeiro porque quem detém a competência para investigar não pode agir com discricionariedade sobre ela, sob pena de compactuar com a irregularidade que deveria ser cuidadosamente apurada. Segundo porque não se pode alegar que a competência dos delegados de polícia para a realização de investigações de infrações que envolvam os seus próprios agentes atenda à exigência de imparcialidade, reclamada pelos tratados internacionais de direitos humanos. Com efeito, novamente, convém ter em mente o que prevêem os Princípios 22 e 23 das Nações Unidas:

“22. Os governos e organismos encarregados da aplicação da lei deverão estabelecer procedimentos eficazes de comunicação e revisão, aplicáveis a todos os incidentes mencionados nos Princípios 6 e 11 (f). Para os incidentes relatados de acordo com esses princípios, os governos e organismos encarregados da aplicação da lei deverão assegurar que exista um processo de revisão efetivo e que autoridades administrativas ou de perseguição criminal independentes tenham condições de exercer jurisdição nas circunstâncias apropriadas. Nos casos de morte e ferimento grave ou outras consequências sérias, um relatório pormenorizado deve ser prontamente enviado às autoridades competentes responsáveis pelo controle administrativo e judicial.

23. Os indivíduos afetados pelo uso da força e armas de fogo, ou seus representantes legais, devem ter direito a um inquérito independente, incluindo um processo judicial. Em

**ADPF 635 MC / RJ**

caso de morte desses indivíduos, a presente disposição aplicar-se-á de forma correspondente aos seus dependentes.”

É para dar efetividade à garantia de independência que a Corte Interamericana determinou que, desde a *notitia criminis*, a condução da investigação seja conduzida por órgão diferente daquele que faz parte os agentes suspeitos.

A exigência de independência é também evidenciada pelo Comentário Geral n. 36 do Comitê de Direitos Humanos: “toda investigação sobre as alegações de violação do direito à vida devem ser sempre independentes, imparciais, imediatas, plenas, efetivas e feitas com credibilidade e transparência”.

O sentido de “imparcialidade e independência” é indicado também pelo Protocolo de Minnesota:

“Os investigadores e os mecanismos de investigação devem ser, e devem aparentar ser, independente de qualquer influência indevida. Eles devem ser independentes institucionalmente e formalmente, assim como na prática e na percepção, em todos os estágios. As investigações devem ser independentes de quaisquer suspeitos ou de unidades, instituições ou agências da qual pertença.”

Eis aí o porquê da função de “controle externo” ter sido alocada pela Constituição a um órgão que tem, por princípio, a “independência funcional” (art. 127, § 1º, da CRFB), tal como uma autoridade judiciária. A atividade de controle realizada por esse órgão deve ser **formalmente independente e imparcial**. Pela gravidade desse mister, independentemente de previsão legal, não cabe ao Ministério Público exercer discricionariedade sobre a oportunidade de se abrir a devida investigação. **Sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente.** O exercício dessa atribuição deve ser *ex officio* e prontamente

**ADPF 635 MC / RJ**

desencadeada, o que em nada diminui os deveres da polícia de enviar os relatórios sobre a operação ao *parquet* e de investigar, no âmbito interno, eventuais violações.

Sobre o alcance e as providências investigativas necessárias, a jurisprudência da Corte Interamericana tem guias valiosos. No caso “Massacre de Mapiripán” (sentença de 15 de setembro de 2005), por exemplo, a Corte reconheceu que (parágrafo 219):

“(…) es necesario recordar que el presente es un caso de ejecuciones extrajudiciales y en este tipo de casos el Estado tiene el deber de iniciar **ex officio** y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva. Durante el proceso de investigación y el trámite judicial, las víctimas de violaciones de derechos humanos, o sus familiares, deben tener amplias oportunidades para participar y ser escuchados, tanto en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables, como en la búsqueda de una justa compensación. Sin embargo, la búsqueda efectiva de la verdad corresponde al Estado, y no depende de la iniciativa procesal de la víctima, o de sus familiares o de su aportación de elementos probatorios.”

Afora a exigência de que os tribunais nacionais usem de precedentes e orientações como essa para realizar o controle de convencionalidade (Caso Almonacid Arellano, sentença de 26 de setembro de 2006, par. 173), o próprio Estado brasileiro já foi condenado pela ineficiência e ausência de imparcialidade com que conduziu as investigações sobre o homicídio de Sétimo Garibaldi. É lamentável que, passados mais de 10 anos da condenação brasileira nesse caso – e mais de 21 anos da morte de Sétimo Garibaldi! –, ainda seja necessário repisar o que assentou a Corte Interamericana:

“112. A obrigação de investigar violações de direitos humanos está incluída nas medidas positivas que devem adotar os Estados para garantir os direitos reconhecidos na Convenção. A Corte tem sustentado que, para cumprir a

**ADPF 635 MC / RJ**

obrigação de garantia, os Estados devem não só prevenir, mas também investigar as violações dos direitos humanos reconhecidos nesse instrumento, como as alegadas no presente caso, e procurar, ademais, o restabelecimento, se é possível, do direito infringido e, se for o caso, a reparação dos danos produzidos pelas violações dos direitos humanos.

113. É pertinente destacar que o dever de investigar é uma obrigação de meios, e não de resultado. No entanto, deve ser assumida pelo Estado como um dever jurídico próprio e não como uma simples formalidade condenada de antemão a ser ineficaz, ou como uma mera gestão de interesses particulares, que dependa da iniciativa processual das vítimas ou de seus familiares ou do aporte privado de elementos probatórios.

114. À luz desse dever, quando se trata da investigação de uma morte violenta, como no presente caso, uma vez que as autoridades estatais tenham conhecimento do fato, devem iniciar ex officio e sem demora, uma investigação séria, imparcial e efetiva. Essa investigação deve ser realizada por todos os meios legais disponíveis e orientada à determinação da verdade.

115. Esta Corte Interamericana tem especificado os princípios norteadores de uma investigação quando se está diante de uma morte violenta. Conforme a jurisprudência do Tribunal, as autoridades estatais que conduzem uma investigação desse tipo devem tentar no mínimo, inter alia: a) identificar a vítima; b) recuperar e preservar o material probatório relacionado com a morte, com o fim de ajudar em qualquer potencial investigação penal dos responsáveis; c) identificar possíveis testemunhas e obter suas declarações com relação à morte que se investiga; d) determinar a causa, forma, lugar e momento da morte, assim como qualquer padrão ou prática que possa ter causado a morte; e e) distinguir entre morte natural, morte acidental, suicídio e homicídio. Ademais, é necessário investigar exaustivamente a cena do crime e realizar autopsias e análises dos restos humanos de forma rigorosa, por profissionais competentes e empregando os

**ADPF 635 MC / RJ**

procedimentos mais apropriados.

116. De outra feita, este Tribunal tem se referido ao direito que assiste aos familiares das supostas vítimas de conhecer o que sucedeu e saber quem foram os responsáveis dos fatos. A esse respeito, a Corte também indicou que do artigo 8 da Convenção se depreende que as vítimas de violações de direitos humanos, ou seus familiares, devem contar com amplas possibilidades de ser ouvidos e atuar nos respectivos processos, em busca tanto do esclarecimento dos fatos e da sanção dos responsáveis, como de uma devida reparação. Nesse sentido, a Corte afirmou que em um caso de execução extrajudicial os direitos afetados correspondem aos familiares da vítima falecida, que são a parte interessada na busca por justiça e a quem o Estado deve prover recursos efetivos para garantir-lhes o acesso à justiça, a investigação e a eventual sanção, de ser o caso, dos responsáveis e a reparação integral das consequências das violações.

117. Consequentemente, pela jurisprudência desse Tribunal, os familiares das vítimas têm o direito, e os Estados a obrigação, a que o sucedido a estas seja efetivamente investigado pelas autoridades estatais; seja seguido um processo contra os prováveis responsáveis desses ilícitos e, se for o caso, lhes imponham as sanções pertinentes; e reparem os danos e prejuízos que esses familiares sofreram.”

Ante o exposto, acolho os pedidos cautelares veiculados nas alíneas “l”, “m”, “n” e “o”, a fim de reconhecer que **sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente.** A investigação, por sua vez, deverá atender ao que exige o Protocolo de Minnesota, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à priorização de casos que tenham como vítimas as crianças. Ademais, por ser função essencial do Estado, acolho também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão.

**ADPF 635 MC / RJ**

**Da suspensão do art. 1º do Decreto Estadual nº 46.775/2019**

**Alegações da Inicial**

O Partido requerente formula pedido para que seja suspenso o art. 1º do Decreto Estadual n. 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.

Alega, em síntese, que a medida vai de encontro ao que determinou a Corte Interamericana, porquanto retira incentivos que foram formulados para reduzir a letalidade das intervenções do Estado.

**Alegações do Governador do Estado**

O Governador do Estado questionou os argumentos trazidos pelo requerente. Opôs preliminar de conhecimento, sustentando que o pedido implicaria controle de legalidade, não de constitucionalidade.

Afirmou que “o Decreto impugnado alterou os indicadores estratégicos para retirar uma hipótese específica ali prevista, mas manteve metas relacionadas à redução de homicídios dolosos, latrocínios, lesões corporais seguidas de morte e outros crimes”.

Além disso, aponta não haver comprovação de que a supressão do indicar importaria em incentivo a se “matar mais”.

Finalmente, sustenta que a concessão de gratificações está ligada a critérios orçamentários e, por isso, restringem-se ao âmbito da discricionariedade do Poder Executivo.

**Alegações da Advocacia-Geral da União**

A Advocacia-Geral da União defende o não conhecimento do pedido, porquanto foi apenas juntado aos autos cópia do Decreto.

**ADPF 635 MC / RJ**

### **Alegações da Procuradoria-Geral da República**

A Procuradoria-Geral da República afirma que “a supressão, pelo Decreto estadual 46.775/2019, da redução da letalidade policial como índice utilizado para exasperar gratificações em pecúnia reforça a ideia de que a morte de indivíduos não ligados a atividades criminosas é “efeito colateral”, nas palavras do Requerente, das operações pautadas na garantia da lei e da ordem” (eDOC 75, 50).

### **Exame das Alegações**

O Decreto 46.775, de 2019, dispõe que:

“Art. 1º - O art. 2º do Decreto nº 41.931, de 25 de junho de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º (...)

I - Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), compreendendo as seguintes categorias: d) homicídio doloso; e) latrocínio; f) lesão corporal seguida de morte.

II - roubos de veículos;

III - roubos de rua, nas seguintes categorias: a) a transeuntes; b) em coletivos; c) de celulares.

IV - roubo de carga. “

Art. 2º - O item 2.1 do Anexo do Decreto nº 41.931, de 25 de junho de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

“2.1. (...) O Índice de Desempenho de Metas - IDM corresponde ao somatório dos fatores alcançados para cada um dos Indicadores Estratégicos de Criminalidade, dividido por sete. (...) O cálculo do IDM obedece a fórmula seguinte:

(...)

**ADPF 635 MC / RJ**

Art. 3º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Como se depreende do art. 1º do Decreto, houve alteração do Decreto 41.931, o qual previa, como critério para o cálculo da gratificação, o cômputo relativo ao “homicídio decorrente de oposição à intervenção policial”. Ainda que não tenha sido juntado o Decreto anterior, ante a ausência de divergência em relação a seu teor e possibilidade de verificação da norma nos sítios eletrônicos do Estado do Rio de Janeiro, é preciso reconhecer que a medida vai de encontro com a exigência feita pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Um Estado que apresenta altos índices de incidente dessa natureza deve buscar engajar todo seu quadro de servidores, dando-lhes os incentivos corretos para isso, na tarefa de reduzir ao máximo as intercorrências.

Por isso, acolho o pedido formulado pelo Partido requerente, para suspender a eficácia do art. 1º do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019.

**Da Abstenção de se Manifestar de Forma que Incentive Diretamente a Letalidade Policial**

**Alegações da Inicial**

O Partido afirma que, por meio de declarações, o Governador tem incentivado a letalidade policial. Aduz que (eDOC 1, p. 80-81):

“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”. 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

**ADPF 635 MC / RJ**

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.”

Por isso, requer que o Supremo Tribunal Federal determine 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.

**Alegações do Governador do Estado**

O Governador do Estado sustenta, em síntese, que proibi-lo de se manifestar configura censura à sua liberdade de expressão, isto é, o Partido, ao formular pedido dessa natureza estaria contrariando um preceito fundamental.

**Alegações da Advocacia-Geral da União**

A Advocacia-Geral corroborou as alegações trazidas pelo Governador, defendendo que “o controle jurídico a propósito das falas do Governador do Estado do Rio de Janeiro não pode resultar em uma declaração de inconstitucionalidade”.

**Alegações da Procuradoria-Geral da República**

A Procuradoria-Geral da República sustenta que as declarações atingem o núcleo de proteção de direito fundamental: “as declarações, nesse contexto, aliando-se a outros atos que as reforçam, podem ser recebidas como verdadeiras ordens emanadas da maior autoridade do Executivo estadual e são capazes de gerar atos materiais incompatíveis com preceitos fundamentais e com a perspectiva constitucionalizada da administração pública” (eDOC 75, p. 28). Defende, porém, que, antes as medidas concretas que têm sido adotadas pelo Ministério Público local,

**ADPF 635 MC / RJ**

não haveria subsidiariedade para o cabimento da ADPF.

**Exame das Alegações**

O pedido não comporta conhecimento. Isso porque os atos do Chefe do Poder Executivo que atentem contra o exercício dos direitos individuais são apreciados pelo Poder Legislativo (art. 85, III, da CRFB). Ao longo dessa manifestação, já se reconheceu, com respaldo da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que os agentes e órgãos de segurança pública não detêm discricionariedade sobre a proteção que deva ser dada ao direito à vida. Não cabe ao Supremo Tribunal Federal, no entanto, o juízo de imputação sobre eventual atentado praticado pelo Chefe do Poder Executivo.

Ante o exposto, não conheço do pedido veiculado na alínea “q” da inicial.

**Dispositivo**

Em síntese, conheço parcialmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para:

1. Indeferir, por ora, o pedido de medida cautelar, no que tange à ordem para “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”, constante do item “a” da p. 84 da inicial.

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

**ADPF 635 MC / RJ**

3. Indeferir, por ora, os pedidos formulados na inicial e indicados nas alíneas “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) e “d” (determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas diretrizes constitucionais) da petição.

4. Indeferir, por ora, o pedido veiculado na alínea “e” (“determinar a presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais”), sem prejuízo do reconhecimento do reconhecimento do direito de todo indivíduo ferido ou afetado receber assistência médica o mais breve possível.

5. Deferir a medida cautelar requerida para determinar que o Estado do Rio de Janeiro oriente seus agentes de segurança e profissionais de saúde a preservar 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.

6. Deferir a medida cautelar para acolher o pedido formulado na alínea “k”, para 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.

7. Indeferir, apenas por ora, o pedido para se determinar a elaboração de ato administrativo que regulamente o envio de informações relativas às operações policiais pelos agentes policiais ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, conforme item “i” da petição inicial.

**ADPF 635 MC / RJ**

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

9. Indeferir, ante possível perda de objeto, o pedido de 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.

10. Indeferir, apenas por ora, o pedido formulado pelo Partido requerente constante da alínea “j” da inicial (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).

11. Deferir os pedidos cautelares veiculados nas alíneas “l”, “m”, “n” e “o”, a fim de reconhecer que **sempre que houver suspeita de**

**ADPF 635 MC / RJ**

**envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente.** A investigação, por sua vez, deverá atender ao que exige o Protocolo de Minnesota, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à priorização de casos que tenham como vítimas as crianças. Ademais, por ser função essencial do Estado, acolho também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão.

12. Deferir o pedido formulado pelo Partido requerente, para suspender a eficácia do art. 1º do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019.

13. Não conhecer do pedido veiculado na alínea “q” da inicial.

É como voto.

**18/08/2020****PLENÁRIO****MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, a fim de que sejam reconhecidas e sanadas o que caracteriza como graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição praticadas pelo Estado do Rio de Janeiro na elaboração e execução de sua política de segurança pública, notadamente no que tange à excessiva e crescente letalidade da atuação policial.

Argumenta, entre outros pontos, que referida política de segurança pública: (a) estimularia a letalidade da atuação das forças de segurança, por meio, por exemplo, da “utilização de helicóptero como plataforma de tiro e da extinção da gratificação que servia como incentivo à diminuição de mortes cometidas por policiais”; (b) instrumentalizaria a pessoa humana, em nome de “fins maiores”; (c) não observaria leis que impõem obrigações às forças de segurança, como a presença de ambulâncias e equipamentos de saúde nas operações e a instalação de GPS e câmeras de segurança em viaturas, inexistindo “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 melhorias das suas condições de trabalho”; (d) desenvolveria ações que, em tese, configuram ofensa ao direito à privacidade, pois haveriam “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 arma de fogo”; e (e) prejudicaria especialmente a população negra e aos jovens, principais vítimas da violência policial.

Baseado nesses argumentos, propugna o requerente que este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL determine: (a) a formulação de plano de redução da da letalidade policial e de controle de violações de direitos

**ADPF 635 MC / RJ**

humanos, como forma de solucionar violações sistemáticas de direitos humanos, além de atender à providência reclamada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Favela Nova Brasília v. Brasil*; (b) a proibição ao uso de helicópteros como plataforma de tiro ou instrumento de terror, declarando-se a inconstitucionalidade do art. 2º do Decreto estadual 27.795/2001; (c) a obrigatoriedade de que os órgãos do Poder Judiciário, ao expedir ordem de busca e apreensão, indiquem, de forma precisa, o local, o motivo e o objetivo da diligência, sendo que o cumprimento dos referidos mandados deve se dar durante o dia e amparado em “causas robustas”; (d) a determinação para que haja ambulâncias e equipes de saúde nas operações policiais, conforme previsão constante da Lei Estadual 7.385/2016; (e) o reconhecimento de que a realização de operações em perímetros nos quais estejam localizadas escolas e creches deve observar a absoluta excepcionalidade; (f) a publicização de todos os protocolos de atuação policial; (g) a instalação de equipamentos de GPS e de sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais, conforme determinação da Lei Estadual 5.443/2009; (h) a compatibilização das perícias com parâmetros normativos; (i) o aprimoramento das investigações de possíveis crimes cometidos por policiais, ante “quadro de absoluta falência das investigações conduzidas pela própria polícia, gerando a impunidade generalizada, em desfavor dos direitos humanos das vítimas dos abusos policiais”; (j) a declaração de inconstitucionalidade do art. 1º do Decreto Estadual 46.775/2019, que excluiu do cálculo da gratificação de combate à letalidade policial os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial; (k) a vedação a órgãos e agentes públicos do Estado do Rio de Janeiro de manifestações e expressões que incentivem a letalidade policial.

Em sede cautelar, formula os seguintes pedidos:

- a) Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabora 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

**ADPF 635 MC / RJ**

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.

**ADPF 635 MC / RJ**

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 reprimenda 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

**ADPF 635 MC / RJ**

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.

**ADPF 635 MC / RJ**

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

**ADPF 635 MC / RJ**

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.

**ADPF 635 MC / RJ**

No mérito, requer o seguinte:

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 reprivatização 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

Submetida a julgamento na Sessão Virtual de 17/4/2020 a 24/4/2020, o eminente relator, Ministro EDSON FACHIN votou no sentido de deferir parcialmente os pedidos cautelares pleiteados, nos seguintes termos:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OMISSÃO ESTRUTURAL DO PODER PÚBLICO NA ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA A REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL. VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO DE DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO. LIMITAÇÕES LEGAIS PARA O DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR EM SEDE DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL. INDEPENDÊNCIA E AUDITABILIDADE DAS PERÍCIAS DO ESTADO.

**ADPF 635 MC / RJ**

PROTOCOLO DE MINNESOTA. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS À OPERAÇÕES POLICIAIS NAS PROXIMIDADE DE ESCOLAS. DIREITO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES. ABSOLUTA PRIORIDADE. FUNÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DEVER DE INVESTIGAR EM CASOS DE SUSPEITA DE ILÍCITOS PRATICADOS POR AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA.

1. É cabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver (i) uma violação generalizada de direitos humanos; (ii) uma omissão estrutural dos três poderes; e (iii) uma necessidade de solução complexa que exija a participação de todos os poderes.

2. A violação generalizada é a consequência da omissão estrutural do cumprimento de deveres constitucionais por parte de todos os poderes e corresponde, no âmbito constitucional, à expressão “grave violação de direitos humanos”, constante do art. 109, § 5º, da CRFB. A utilização da expressão grave violação no âmbito da jurisdição constitucional permite identificar o liame não apenas entre a magnitude da violação, mas também entre suas características, ao se exigir do Tribunal que examine o tema à luz da jurisprudência das organizações internacionais de direitos humanos. A omissão estrutural é a causa de uma violação generalizada, cuja solução demanda uma resposta complexa do Estado, por isso, é necessário demonstrar não apenas a omissão, mas também o nexos. A necessidade de solução complexa pode ser depreendida de decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, especialmente se dela for parte o Estado brasileiro.

3. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Favela Nova Brasília, reconheceu que há omissão relevante do Estado do Rio de Janeiro no que tange à elaboração de um plano para a redução da letalidade dos agentes de segurança. Não usar, em decisão datada de 22 de novembro de 2019, em processo de acompanhamento das decisões já tomadas por ela, conforme previsão constante do art. 69 de seu regimento

**ADPF 635 MC / RJ**

interno, a Corte fez novamente consignar a mora do Estado brasileiro relativamente à ordem proferida. Não obstante a nitidez do comando vinculante, a superação normativa de uma omissão inconstitucional, não é providência a ser solvida em sede cautelar, nos termos do art. 12-F, § 1º, da Lei 9.868, de 1999.

4. Não cabe ao Judiciário o exame minudente de todas as situações em que o uso de um helicóptero ou a prática de tiro embarcado possa ser justificada, mas é dever do Executivo justificar à luz da estrita necessidade, caso a caso, a razão para fazer uso do equipamento, não apenas quando houver letalidade, mas também sempre que um disparo seja efetuado. No exercício de sua competência material para promover as ações de policiamento, o Poder Executivo deve dispor de todos os meios legais necessários para cumprir seu mister, desde que haja justificativa hábil a tanto, verificável à luz dos parâmetros internacionais.

5. A exigência de que os juízes e Tribunais observem as decisões do Superior Tribunal de Justiça afasta o requisito do perigo na demora em relação a pedido para fixação de parâmetros constitucionais para a expedição de mandados de busca e apreensão, tendo em vista a manifestação pelo Superior Tribunal de Justiça no sentido que é “indispensável que o mandado de busca e apreensão tenha objetivo certo e pessoa determinada, não se admitindo ordem judicial genérica e indiscriminada de busca e apreensão para a entrada da polícia em qualquer residência”.

6. A investigação criminal a ser conduzida de forma independente é garantia de acesso à justiça, que pode ser depreendida, particularmente, do art. 5º, LIX, da CRFB, no que admite a ação privada nos crimes de ação pública, se ela não for intentada no prazo legal. Como os crimes contra a vida são, via de regra, investigados por meio de perícias oficiais (art. 159 do Código de Processo Penal), tendo em vista que as provas tendem a se desfazer com o tempo, a falta de auditabilidade dos trabalhos dos peritos não apenas compromete a efetiva elucidação dos fatos pela polícia, como também inviabiliza a

**ADPF 635 MC / RJ**

própria fiscalização cidadã, direito constitucionalmente assegurado.

7. Um relatório detalhado produzido ao término de cada operação dos agentes de segurança pública é exigência de *accountability* da atuação estatal. A forma pela qual essa exigência é atendida se dá por um duplo controle: o administrativo e o judicial. Em caso de incidentes nessas operações, não basta apenas o envio de informações ao órgão policial, mas também é necessário o envio ao órgão judicial independente encarregado da realização do controle externo da atividade policial, nos termos do art. 129, VII, da CRFB. O controle duplo garante não apenas a responsabilização disciplinar do agente de Estado, mas também a criminal, porquanto a omissão no fornecimento de tais informações configura, em tese, o tipo previsto no art. 23, II, da Lei 13.869, de 2019. Sendo as informações destinadas ao Ministério Público, a ele compete o detalhamento dos dados que serão requisitados.

8. Impedir, em prazos alongados, que as crianças frequentem aulas em virtude de intervenções policiais é uma gravíssima violação de direitos humanos e é símbolo da falência do Estado em assegurar, com absoluta prioridade, os direitos das crianças.

9. O reconhecimento da competência investigatória do Ministério Público, tal como fez este Tribunal quando do julgamento do RE 593.727, deflui da competência material direta do Ministério Público, consoante disposto no art. 129, I e IX, da Constituição Federal. O sentido da atribuição dada ao Ministério público no texto constitucional coincide com o papel que se exige de uma instituição independente para a realização das atividades de responsabilização penal prevista nos Princípios das Nações Unidas sobre o Uso da Força e Armas de Fogo. O reconhecimento do poder do Ministério público de realizar essa atividade não pode ser visto como faculdade, pois quem detém a competência para investigar não pode agir com discricionariedade sobre ela, sob pena de compactuar com a

**ADPF 635 MC / RJ**

irregularidade que deveria ser cuidadosamente apurada. Não usar, não se pode alegar que a competência dos delegados de polícia para a realização de investigações de infrações que envolvam os seus próprios agentes atenda à exigência de imparcialidade, reclamada pelos tratados internacionais de direitos humanos. Sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente. O exercício dessa atribuição deve ser *ex officio* e prontamente desencadeada, o que em nada diminui os deveres da polícia de enviar os relatórios sobre a operação ao *parquet* e de investigar, no âmbito interno, eventuais violações.

10. Um Estado que apresenta altos índices de letalidade decorrente das intervenções policiais deve buscar engajar todo seu quadro de servidores, por isso a exclusão dos indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial do cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias vai de encontro às obrigações e aos deveres constitucionais.

11. Medida cautelar parcialmente deferida.

Para uma melhor análise da controvérsia, pedi vista dos autos.  
É o breve relatório.

Conforme tenho ressaltado em inúmeras oportunidades, o grande desafio institucional brasileiro da atualidade é evoluir nas formas de combate à criminalidade, efetivando um maior entrosamento dos diversos órgãos governamentais na investigação e repressão à violência urbana, e, conseqüentemente, estabelecer uma legislação que fortaleça a união dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público na área da persecução penal, no âmbito dos Estados da Federação, sempre com absoluto respeito aos Direitos e Garantias Fundamentais.

O poder público, no exercício de suas atribuições constitucionais e

**ADPF 635 MC / RJ**

legais, precisa ser *eficiente*, ou seja, deve produzir o efeito desejado, o efeito que gera bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade; bem como zelando pela vida e integridade física de seus agentes, que são os verdadeiros instrumentos de atuação estatal em defesa da Sociedade.

Nosso texto constitucional consagrou o *princípio da eficiência*, como aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir uma maior rentabilidade social.

O *princípio da eficiência* dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum. A *eficiência* no serviço público, portanto, está constitucionalmente direcionada tanto para as finalidades pretendidas pela atividade estatal, como para as condições necessárias para o agente público bem exercer suas funções em defesa da Sociedade.

Esse mínimo exigido para a satisfação da *eficiência* pelo Poder Público adquire contornos mais dramáticos quando a questão a ser tratada é a segurança pública, em virtude de estar em jogo a vida, a dignidade, a honra, a incolumidade física e o patrimônio dos indivíduos.

No exercício da atividade de segurança pública do Estado, a *eficiência* exigida baseia-se na própria Constituição Federal, que consagrou a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e determinou que seja exercida com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de seus dois grandes ramos, a polícia judiciária e polícia administrativa.

A ruptura da segurança é tão grave que a Constituição Federal

**ADPF 635 MC / RJ**

permite a decretação do Estado de Defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social, quando ameaçadas por graves e iminente instabilidade institucional; inclusive, com restrição de diversos direitos fundamentais, conforme previsto no artigo 136 do texto constitucional. Caso o próprio Estado de Defesa se mostre ineficaz, haverá, inclusive, a possibilidade de decretação do Estado de Sítio, nos termos do inciso I do artigo 137 da Carta Magna.

A *eficiência* na prestação da atividade de segurança pública, com absoluto respeito aos Direitos e Garantias Fundamentais, é garantia essencial para a estabilidade democrática do País, devendo, portanto, caracterizar-se pelo direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, eficácia e busca da qualidade.

O pleno atendimento dessas metas somente será possível se a interpretação constitucional e o exercício das competências legislativas e administrativas garantirem a cooperação entre todos os poderes da República nos três níveis da Federação, com o financiamento, estruturação e infraestrutura necessários para o eficaz cumprimento dessas complexas tarefas, buscando a otimização dos resultados pela aplicação de razoável quantidade de recursos e esforços.

É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civil e Militares e das Guardas Municipais; bem como seu total distanciamento em relação ao Ministério Público e ao Poder Judiciário.

Observando-se com absoluto rigor os Direitos e Garantias Fundamentais, é necessária a soma inteligente de esforços institucionais para combater as organizações criminosas, a criminalidade violenta e a corrupção, que, lamentavelmente, ceifam milhares de vidas todos os anos e atrapalham o crescimento de nosso país, especialmente no Estado do Rio de Janeiro, que recentemente passou por intervenção Federal na área da segurança pública, estabelecida pelo Decreto Federal 9.288/2018.

**ADPF 635 MC / RJ**

A união, a parceria e os esforços institucionais, contudo, devem ser realizados dentro do círculo de competências constitucionais de cada um dos Poderes da República, pois cumpre sempre ter em mente que a Constituição Federal, visando, principalmente, a evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais do homem, previu a existência dos Poderes do Estado independentes e harmônicos entre si, repartindo entre eles as funções estatais para que bem pudessem exercê-las, bem como criando mecanismos de controles recíprocos, sempre como garantia da perpetuidade do Estado Democrático de Direito (MARCELO CAETANO. Direito constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. v. 1, p. 244; NUNO PIÇARRA. A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional. Coimbra: Coimbra Editora, 1989; JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO. Aspecto da teoria geral do processo constitucional: teoria da separação de poderes e funções do Estado. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 19, no 76, p. 97, out./dez. 1982; JOSÉ LUIZ DE ANHAIA MELLO. Da separação de poderes à guarda da Constituição: as cortes constitucionais. 1969. Tese (Cátedra) – Fadusp, São Paulo; MARILENE TALARICO MARTINS RODRIGUES. Tripartição de poderes na Constituição de 1988. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 3, no 11, p. 16, abr./jun. 1995; MÁRCIA WALQUÍRIA BATISTA DOS SANTOS. Separação de poderes: evolução até à Constituição de 1988: considerações. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 29, no115, p. 209, jul./set. 1999).

Assim, apesar de independentes, os poderes do Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e afastando as práticas de guerrilhas institucionais, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes políticos. Para tanto, a Constituição Federal consagra um complexo mecanismo de controles recíprocos entre os três poderes, de forma que, ao mesmo tempo, um Poder controle os demais e por eles seja controlado. Esse mecanismo denomina-se *teoria dos freios e contrapesos* (WILLIAM BONDY. The

**ADPF 635 MC / RJ**

Separation of Governmental Powers. In: History and Theory in the Constitutions. New York: Columbia College, 1986; JJ. GOMES CANOTILHO; VITAL MOREIRA. Os Poderes do Presidente da República. Coimbra: Coimbra Editora, 1991; DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO. Interferências entre poderes do Estado (Fricções entre o executivo e o legislativo na Constituição de 1988). Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 26, no 103, p. 5, jul./set. 1989; JAVIER GARCÍA ROCA. Separación de poderes y disposiciones del ejecutivo com rango de ley: mayoría, minorías, controles. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 7, no 27, p. 7, abr./jun. 1999; JOSÉ PINTO ANTUNES. Da limitação dos poderes. 1951. Tese (Cátedra) – Fadusp, São Paulo; ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ. Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 2021; FIDES OMMATI. Dos freios e contrapesos entre os Poderes. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 14, no 55, p. 55, jul./set. 1977; JOSÉ GERALDO SOUZA JÚNIOR. Reflexões sobre o princípio da separação de poderes: o “parti pris” de Montesquieu. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 17, no 68, p. 15, out./dez. 1980; JOSÉ DE FARIAS TAVARES. A divisão de poderes e o constitucionalismo brasileiro. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 17, no 65, p. 53, jan./mar. 1980).

Exatamente em virtude disso, votei contrariamente ao referendo da tutela incidental na presente ADPF 635, , analisado pela CORTE na Sessão Virtual de 26/06/2020 a 04/08/2020, por entender que naquele julgamento não se discutia a possibilidade do estabelecimento de condicionantes e restrições por intermédio de decisão judicial, mas sim a possibilidade judicial de fixação de vedação genérica como regra de atuação do Poder Executivo na área de Segurança Pública.

Entendi que, em face do pedido genérico de “suspensão de operações policiais”, o cenário estabelecido não se revelava apto a legitimar a prestação jurisdicional pretendida no sentido de interromper a

**ADPF 635 MC / RJ**

regular execução de serviço público essencial de responsabilidade do Poder Executivo. Bem como, a ausência de atuação policial durante período indeterminado, em que pese existir previsão de exceções, geraria riscos à segurança pública de toda a Sociedade do Rio de Janeiro; estando, pois, presente o *Periculum in mora* inverso.

Hipótese diversa está agora em julgamento, onde se pretende obter, judicialmente, medidas específicas relacionadas ao exercício de política de segurança pública a ser adotada pelo Estado do Rio de Janeiro, principalmente no que diz respeito ao modo de atuação das Polícias Civil e Militar do referido Estado com a finalidade de preservar-se direitos fundamentais.

Nesse contexto específico, ao menos em sede de cognição sumária fundada em juízo de probabilidade, entendo presentes os necessários *fumus boni juris* e *periculum in mora* para o parcial deferimento da medida cautelar pleiteada, razão pela qual acompanho integralmente as conclusões do eminente relator, Ministro EDOSN FACHIN.

Inicialmente, em acordo com o voto proferido pelo relator, destaco a necessidade de conferir-se interpretação conforme ao art. 2º do Decreto 27.795/2001.

O dispositivo em questão dispõe o seguinte:

Art. 2º. O disposto no art. 4º do Decreto 20.557, de 26.09.94, não se aplica às operações previstas no art. 3º do mesmo diploma.

Os arts. 3º e 4º do referido Decreto 20.557/94, por sua vez, dispõem:

Art. 3º A missão de Apoio Policial compreende:

I – Supervisão de áreas onde se realizem operações, observando a presença e atuação do policiamento destaco, 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;

**ADPF 635 MC / RJ**

III – Transporte e desembarque de efetivos policiais em posições estratégicas ou em locais de difícil acesso por vias terrestres.

Art. 4º – Em 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.

Com se observa da análise dos dispositivos transcritos, a norma impugnada acaba por autorizar o manuseio de helicópteros em casos de confronto armado direto, possibilitando, ainda, a utilização de modalidade de uso da força significativamente violenta.

Muito embora não seja possível ao Poder Judiciário, sobretudo em sede de juízo cautelar de probabilidade, proceder ao exame exaustivo de todas as hipóteses em que o uso de helicóptero ou a prática de tiro embarcado possam se mostrar concretamente adequadas ao desenvolvimento de ações de segurança pública, em relação a essas possibilidades resulta constitucionalmente inafastável o dever de o Poder Executivo proceder à mais estrita justificação quanto à necessidade dessas medidas.

De fato, como bem destacado pelo eminente relator, no exercício de sua competência material para promover ações de policiamento relacionadas à segurança pública, deve o Poder Executivo dispor de todos os meios necessários ao eficiente cumprimento desse mister, o que não afasta, por evidente, a exigência de apresentação de razões hábeis à justificação das medidas adotadas.

Por essas razões, acompanho o Ministro relator para deferir em menor extensão a medida cautelar pleiteada, de modo a restringir a utilização de helicópteros nas operações policiais apenas aos casos estritamente necessários, comprovados por meio de produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado.

Por outro lado, no que se refere aos itens 5 e 6 constantes do dispositivo do voto proferido pelo eminente relator, cumpre reconhecer

**ADPF 635 MC / RJ**

que as determinações para que (a) se oriente os agentes de segurança e profissionais de saúde a preservar todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais e (b) se determine aos órgãos de polícia técnico-científica que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crime contra a vida; encontram sólido amparo na necessidade sistêmica de que investigações criminais sejam conduzidas de maneira independente, como reflexo, inclusive, da garantia de acesso à justiça, conforme bem realçado pelo eminente relator.

O cumprimento da obrigação de empreender uma investigação séria, imparcial e efetiva, como já reconhecido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, exige a manutenção da *cadeia de custódia* de todo elemento de prova penal, consistente na manutenção de “registro escrito preciso, complementado, conforme 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” (Corte IDH, Caso Favela Nova Brasília *vs.* Brasil, Sentença de 16/1/2017, tópico 182).

Tal exigência foi expressamente acolhida pela Lei 13.964/2019, a partir de sugestões que me foram encaminhadas – como Presidente da Comissão de Juristas, que encaminhou os anteprojetos de lei à Câmara dos Deputados – pela Associação Nacional dos Peritos Criminais; e, terminaram inserindo os arts. 158-A a 158-F no Código de Processo Penal, regulamentando a documentação da cadeia de custódia da prova penal, definindo-a como o “conjunto de todos os procedimentos utilizados para manter e documentar a história cronológica do vestígio coletado em locais ou em vítimas de crimes, para rastrear sua posse e manuseio a partir de seu reconhecimento até o descarte” (CPP, art. 185-A).

Abrangendo as determinações cautelares deferidas pelo eminente relator, Ministro EDSON FACHIN, esse conjunto de procedimentos descreve os atos de (a) *reconhecimento*, consistente em “distinguir um elemento como de potencial interesse para a produção da prova pericial” (CPP, art. 158-B, I), (b) *isolamento*, consistente em “evitar que se altere o estado das coisas, devendo isolar e preservar o ambiente imediato,

**ADPF 635 MC / RJ**

mediato e relacionado aos vestígios e local de crime” (CPP, art. 158-B, II), (c) *fixação*, consistente na “descrição detalhada do vestígio conforme se encontra no local de crime ou no corpo de delito, e a sua posição na área de exames, podendo ser ilustrada por fotografias, filmagens ou croqui, sendo indispensável a sua descrição no laudo pericial produzido pelo perito responsável pelo atendimento” (CPP, art. 158-B, III), (d) *coleta*, definido como o “ato de recolher o vestígio que será submetido à análise pericial, respeitando suas características e natureza” (CPP, art. 158-B, IV), (e)  *acondicionamento*, entendido como o “procedimento por meio do qual cada vestígio coletado é embalado de forma individualizada, de acordo com suas características físicas, químicas e biológicas, para posterior análise, com anotação da data, hora e nome de quem realizou a coleta e o acondicionamento” (CPP, art. 158-B, V), (f) *transporte*, consistente no “ato de transferir o vestígio de um local para o outro, utilizando as condições adequadas (embalagens, veículos, temperatura, entre outras), de modo a garantir a manutenção de suas características originais, bem como o controle de sua posse” (CPP, art. 158-B, VI), (g) *recebimento*, conceituado como “ato formal de transferência da posse do vestígio, que deve ser documentado com, no mínimo, informações referentes ao número de procedimento e unidade de polícia judiciária relacionada, local de origem, nome de quem transportou o vestígio, código de rastreamento, natureza do exame, tipo de vestígio, protocolo, assinatura e identificação de quem o recebeu” (CPP, art. 158-B, VII), (h) *processamento*, consistente no “exame pericial em si, manipulação do vestígio de acordo com a metodologia adequada às suas características biológicas, físicas e químicas, a fim de se obter o resultado desejado, que deverá ser formalizado em laudo produzido por perito” (CPP, art. 158-B, VIII), (i) *armazenamento*, conceituado como o “procedimento referente à guarda, em condições adequadas, do material a ser processado, guardado para realização de contraperícia, descartado ou transportado, com vinculação ao número do laudo correspondente” (CPP, art. 158-B, IX), e, por fim, (j) *descarte*, definido como o “procedimento referente à liberação do vestígio, respeitando a legislação vigente e, quando pertinente, mediante

**ADPF 635 MC / RJ**

autorização judicial”.

Como se constata, portanto, referidas determinações cautelares harmonizam-se com as prescrições relativas à documentação da cadeia de custódia dos elementos de prova penal, mostrando-se razoáveis e adequadas ao contexto em que serão concretizadas, razão pela qual, no ponto, acompanho o eminente Relator.

Igualmente, acompanho as conclusões do Ministro relator quanto aos requerimentos veiculados nos itens “l”, “m”, “n” e “o” dos pedidos cautelares, de modo a determinar que sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública no cometimento de infração penal, a respectiva investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente, em virtude de sua atribuição constitucional de exercer o “*controle externo da atividade policial*”.

Nesse contexto, a presente medida cautelar está instrumentalizando de maneira constitucional e razoável o Ministério Público para o exercício de sua missão constitucional.

Ressalto, ainda, a plena razoabilidade na determinação de restrições às operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, de maneira a evitar-se uma desproporcional e inadequada exposição da vida, saúde e integridade física daqueles que procuram esses serviços públicos essenciais.

Por fim, também me parece adequado a necessidade de manutenção e previsão de novos mecanismos que visem a redução da letalidade da atuação dos agentes de segurança, não havendo razoabilidade na exclusão, do cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias, os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial.

Diante do exposto, acompanho o eminente Relator, Ministro EDSON FACHIN e VOTO no sentido da CONCESSÃO PARCIAL DA MEDIDA CAUTELAR.

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR** : **MIN. EDSON FACHIN**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**  
**ADV.(A/S)** : **DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**AM. CURIAE.** : **EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRO-DESCENDENTES E CARENTES**  
**ADV.(A/S)** : **WALLACE DE ALMEIDA CORBO**  
**AM. CURIAE.** : **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**ADV.(A/S)** : **DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**AM. CURIAE.** : **JUSTIÇA GLOBAL**  
**ADV.(A/S)** : **DANIELA FICHINO**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE**  
**ADV.(A/S)** : **GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO**  
**ADV.(A/S)** : **CAROLINE MENDES BISPO**  
**ADV.(A/S)** : **MARCOS ROBERTO FUCHS**  
**ADV.(A/S)** : **JOAO PAULO DE GODOY**  
**ADV.(A/S)** : **PAULA NUNES DOS SANTOS**  
**ADV.(A/S)** : **RODRIGO FILIPPI DORNELLES**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIACAO REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARE**  
**ADV.(A/S)** : **CAROLINE MENDES BISPO**  
**AM. CURIAE.** : **MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO**  
**ADV.(A/S)** : **GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO**  
**ADV.(A/S)** : **ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA**  
**ADV.(A/S)** : **MARCELO DIAS**  
**AM. CURIAE.** : **INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIAO-ISER**  
**ADV.(A/S)** : **ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA**  
**ADV.(A/S)** : **GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO**  
**AM. CURIAE.** : **CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - CNDH**  
**ADV.(A/S)** : **EVERALDO BEZERRA PATRIOTA**

**ADPF 635 MC / RJ**

**AM. CURIAE.** :MUNICIPIO DE ANGRA DOS REIS  
**PROC.(A/S)(ES)** :PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS  
**AM. CURIAE.** :COLETIVO PAPO RETO  
**AM. CURIAE.** :MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS  
**AM. CURIAE.** :REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA  
**AM. CURIAE.** :FALA AKARI  
**AM. CURIAE.** :INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL  
**ADV.(A/S)** :GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO

Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, em que requereu:

“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

**ADPF 635 MC / RJ**

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

**ADPF 635 MC / RJ**

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

**ADPF 635 MC / RJ**

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

**ADPF 635 MC / RJ**

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

**ADPF 635 MC / RJ**

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.” (documento eletrônico 1, págs. 84/89)

O Ministro Edson Fachin, Relator do feito, deferiu em parte os pedidos cautelares. Contudo, não concedeu o pedido de elaboração de plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, sob os seguintes argumentos:

“O fundamento trazido pelo Partido para o pedido de elaboração de um plano, conquanto relevante, ainda não tem condições de ser examinado, no mérito. Isso porque há dúvidas sobre a ausência de subsidiariedade na hipótese. Não se trata de afastar a omissão do Estado, como sustenta a AGU, nem de reconhecer a atuação do Ministério Público local, ainda que tenha sido diligente. Cuida-se, antes, de permitir que o Estado possa, de modo pleno, atender à ordem proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Como já se indicou nesta manifestação, há omissão relevante do Estado no tange à elaboração de um plano para a redução da letalidade dos

**ADPF 635 MC / RJ**

agentes de segurança.

Essa omissão foi apontada pela própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, no ponto resolutivo 17 da sentença, em que se fixou que 'o Estado deverá adotar as medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial, nos termos dos parágrafos 321 e 322 da presente sentença'. Os referidos parágrafos 321 e 322, por sua vez, estabelecem que:

'321. Com respeito à criação de comissões de redução da letalidade em ações em âmbito estadual, a Corte reconhece que a competência do Ministério Público para realizar o controle externo da atividade policial implica possíveis análises do uso excessivo da força por policiais. Além disso, considera que as medidas adotadas pelo Estado nos últimos anos buscam uniformizar normas de uso da força policial. Por exemplo, a Portaria Interministerial No 4.226/2010, que determina que o uso da força por policiais deve estar de acordo com o previsto nos documentos internacionais de proteção dos direitos humanos e com os princípios da legalidade, da necessidade, da proporcionalidade, da moderação e da conveniência; e o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), que prevê, na Diretriz 14, o combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial.

322. Não obstante isso, ante a gravidade dos dados apresentados pelas partes no presente processo, sobre a alta letalidade da ação da polícia no Brasil, especialmente no Rio de Janeiro, a Corte determina que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial. A Corte supervisionará essa medida e poderá determinar medidas adicionais ou suplementares durante a supervisão do cumprimento desta Sentença, caso os objetivos dessa medida, ou seja, a redução da letalidade policial, não sejam comprovados.'

**ADPF 635 MC / RJ**

A fim de dar pleno cumprimento à sentença, a Procuradoria-Geral da União editou, em 12 de junho de 2017, o Parecer de Força Executória n. 151/2017/PGU/AGU, no qual define as medidas que deverão ser feitas para que o Estado brasileiro cumpra a ordem internacional. Relativamente ao ponto 17, a AGU observou que se trata 'de determinação a ser adotada internamente no âmbito estadual, recomendando-se que o encaminhamento de tal atribuição aos órgãos competentes seja feito pela Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro'.

Nada obstante, em decisão datada de 22 de novembro de 2019, a Corte Interamericana, em processo de acompanhamento das decisões já tomadas por ela, conforme previsão constante do art. 69 de seu regimento interno, fez novamente consignar a mora do Estado brasileiro no que tange ao ponto 17.

O reconhecimento da omissão, a declaração da mora e a atribuição de responsabilidade ao Estado do Rio de Janeiro suscitam dúvidas, ao menos no atual momento processual, sobre a utilidade do provimento cautelar que se limite a expedir novo comando. As consequências e as responsabilidades jurídicas que emergem do descumprimento de uma sentença da Corte Interamericana em nada se distinguem do descumprimento de uma decisão do Supremo Tribunal Federal.

Ademais, a superação normativa de uma omissão inconstitucional, como se dá *in casu*, não é providência a ser solvida em sede de cautelar, nos termos do art. 12-F, § 1º, da Lei 9.868, de 1999. Afora o impedimento legal, a eventual elaboração de um plano deve contar com colaboração de órgãos que não foram ouvidos em sede de cautelar, em particular o Conselho Nacional de Direitos Humanos, entidade nacional que se amolda aos Princípios de Paris sobre o Status das Instituições Nacionais de Proteção da Pessoa Humana.

Por essas razões, indefiro, apenas por ora, o pedido de medida cautelar, no que tange à ordem para 'determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, um plano visando à

**ADPF 635 MC / RJ**

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’, constante do item ‘a’ da p. 84 da inicial.”

Assim, bem examinados os autos, saúdo o Ministro Edson Fachin pelo seu alentado voto, mas guardo uma divergência pontual com o voto de Sua Excelência no que tange ao ponto explicitado acima.

Sim, porque, com a devida vênia, reputo que o pleito formulado pelo autor, para que se determine “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”, constante do item “a” da pág. 84 da inicial, deve ser cautelarmente deferido.

Com efeito, ressalto, primeiramente, que estou de acordo com o Ministro Relator quando este afirma que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal aponta para a excepcionalidade da atuação do Poder Judiciário na definição de políticas públicas, mas que, diante de grave inércia dos órgãos estatais competentes, a intervenção deste Poder, visando à tutela dos direitos fundamentais, revela-se não apenas possível mas, também, imperiosa.

No caso concreto, estão presentes essas condicionantes.

Em primeiro lugar, sabe-se que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao julgar o “Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil”, assentou, com todas as letras, que a violência policial representa um problema grave de direitos humanos no nosso País, especialmente no Rio de Janeiro, predominando, entre as vítimas fatais, jovens, negros, pobres e desarmados, cogitando-se, a esse respeito, de um padrão de execuções extrajudiciais pela polícia daquele Estado.

Desde 2017, quando o caso foi julgado pela Corte internacional, a situação de violência policial no Estado do Rio de Janeiro não deu sinais

**ADPF 635 MC / RJ**

de avanços. Cito, a título exemplificativo, os casos emblemáticos das mortes, por projéteis de armas de fogo, das crianças João Pedro Matos Pinto, Ágatha Félix, Kauê Ribeiro dos Santos e Kauan Rosário, todos com menos de 14 anos, sendo que apenas uma dessas tragédias resultou em denúncia criminal (Caso João Pedro: quatro crianças foram mortas em operações policiais no Rio no último ano, Revista Época, disponível em: <https://epoca.globo.com/rio/caso-joao-pedro-quatro-criancas-foram-mortas-em-operacoes-policiais-no-rio-no-ultimo-ano-24436851>. Acesso em: 10 ago. 2020).

À vista do problema estrutural posto à apreciação desta Corte, tenho que a proposta do Partido requerente – de que o Supremo Tribunal Federal determine ao Governo do Estado a elaboração, em 90 dias, de um plano objetivo de redução da letalidade policial – parece, de fato, a medida mais adequada para solucioná-lo. Explico.

Charles Sabel e William Simon, ao apontar que *accountability* democrática e transparência não são decorrência necessária da eleição de agentes que chefiam a administração pública, defendem que a litigância de interesse público pode ser uma ferramenta promissora para desestabilizar instituições imunes aos controles democráticos tradicionais, para que elas possam alcançar os fins a que se destinam (SABEL, Charles F.; SIMON, William H. “Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds”, Harvard Law Review, 2004, p. 1.055).

Para tanto, eles sustentam que as decisões judiciais devem evitar abordagens intrusivas. Pelo contrário, devem adotar um formato experimentalista, estimulando a maior transparência da instituição escrutinizada e estabelecendo metas que possam ser alcançadas por meios determinados pelos oficiais governamentais, aos quais cabe a gestão da instituição cujo funcionamento encontra-se em descompasso com os fins políticos a que se destinam. Sob esse enfoque experimentalista que adotam, o Poder Judiciário facilita a deliberação e desestabiliza instituições e políticas imunes aos controles sociais e democráticos tradicionais – como parece ser o caso da política de segurança pública do Rio de Janeiro –, que passam a responder aos

**ADPF 635 MC / RJ**

interessados anteriormente excluídos do processo deliberativo – como, no caso de que tratamos, os moradores e representantes dos grupos sistematicamente excluídos e vitimados pela violência policial, integrantes de minorias vulneráveis e estigmatizadas.

Assim, na linha do que propugnam Sabel e Simon, defendo que o Supremo Tribunal Federal reconheça publicamente a inadmissibilidade do *status quo*, e que demande um plano de atuação embasado em evidências e nas diversas recomendações internacionais citadas pelos eminente Relator, devendo revisar o plano apresentado periodicamente, à luz de avaliações transparentes dos avanços obtidos, em busca de consensos e da edição de regras provisórias, que devem ser aprimoradas quando seus resultados forem insatisfatórios.

A determinação de apresentação do plano enquadra-se, penso eu, no disposto no art. 12-F, § 1º, da Lei 9.868/1999, o qual dispõe que a medida cautelar, na hipótese de omissão estatal – como no caso de que tratamos – poderá consistir em “outra providência a ser fixada pelo Tribunal”.

De mais a mais, o reforço jurisdicional representado pela adição da determinação do Supremo Tribunal Federal à ordem já emanada da Corte Interamericana parece-me inequívoco, razão pela qual insisto na pertinência do pedido.

Ante o exposto, voto pelo deferimento da cautelar em maior extensão, para 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”, conforme requerido pelo Partido autor.

É como voto.

18/08/2020

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR** : **MIN. EDSON FACHIN**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**  
**ADV.(A/S)** : **DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**AM. CURIAE.** : **EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRO-DESCENDENTES E CARENTES**  
**ADV.(A/S)** : **WALLACE DE ALMEIDA CORBO**  
**AM. CURIAE.** : **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**ADV.(A/S)** : **DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**AM. CURIAE.** : **JUSTIÇA GLOBAL**  
**ADV.(A/S)** : **DANIELA FICHINO**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE**  
**ADV.(A/S)** : **GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO**  
**ADV.(A/S)** : **CAROLINE MENDES BISPO**  
**ADV.(A/S)** : **MARCOS ROBERTO FUCHS**  
**ADV.(A/S)** : **JOAO PAULO DE GODOY**  
**ADV.(A/S)** : **PAULA NUNES DOS SANTOS**  
**ADV.(A/S)** : **RODRIGO FILIPPI DORNELLES**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIACAO REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARE**  
**ADV.(A/S)** : **CAROLINE MENDES BISPO**  
**AM. CURIAE.** : **MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO**  
**ADV.(A/S)** : **GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO**  
**ADV.(A/S)** : **ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA**  
**ADV.(A/S)** : **MARCELO DIAS**  
**AM. CURIAE.** : **INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIAO-ISER**  
**ADV.(A/S)** : **ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA**  
**ADV.(A/S)** : **GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO**

**ADPF 635 MC / RJ**

<b>AM. CURIAE.</b>	:CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - CNDH
<b>ADV.(A/S)</b>	:EVERALDO BEZERRA PATRIOTA
<b>AM. CURIAE.</b>	:MUNICIPIO DE ANGRA DOS REIS
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
<b>AM. CURIAE.</b>	:COLETIVO PAPO RETO
<b>AM. CURIAE.</b>	:MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS
<b>AM. CURIAE.</b>	:REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA
<b>AM. CURIAE.</b>	:FALA AKARI
<b>AM. CURIAE.</b>	:INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL
<b>ADV.(A/S)</b>	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES:** Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB a fim de que sejam reconhecidas e sanadas o que entende serem 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.

Conforme relatado, o autor invoca, como preceitos fundamentais, a vida, a dignidade da pessoa humana, o direito à segurança e à inviolabilidade do domicílio, o direito à igualdade e a prioridade na garantia de direitos fundamentais a crianças e adolescentes como dever do Estado.

O julgamento da medida cautelar foi indicado à pauta do plenário virtual (Pauta n. 41/2020). Na referida sessão, o eminente Relator, Min. Edson Fachin, votou pela a concessão parcial da medida. O julgamento foi suspenso por pedido de vista do Min. Alexandre de Moraes.

Nos termos do voto do Relator:

**ADPF 635 MC / RJ**

“Em síntese, conheço parcialmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para:

1. Indeferir, por ora, o pedido de medida cautelar, no que tange à ordem para 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, constante do item a da p. 84 da inicial.

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

3. Indeferir, por ora, os pedidos formulados na inicial e indicados nas alíneas 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) e d (determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas diretrizes constitucionais) da petição.

4. Indeferir, por ora, o pedido veiculado na alínea e (determinar a presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais), sem prejuízo do reconhecimento do direito de todo indivíduo ferido ou afetado receber assistência médica o mais breve possível.

5. Deferir a medida cautelar requerida para determinar que o Estado do Rio de Janeiro oriente seus agentes de segurança e profissionais de saúde a preservar todos os

**ADPF 635 MC / RJ**

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.

6. Deferir a medida cautelar para acolher o pedido formulado na alínea k, para 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.

7. Indeferir, apenas por ora, o pedido para se determinar a elaboração de ato administrativo que regulamente o envio de informações relativas às operações policiais pelos agentes policiais ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, conforme item i da petição inicial.

8. Deferir o pedido formulado na alínea g a fim de determinar que, no caso de realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) a absoluta excepcionalidade da medida, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões, com o envio dessa justificativa ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em até 24 horas; (ii) a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos; e (iii) a elaboração de protocolos

**ADPF 635 MC / RJ**

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.

9. Indeferir, ante possível perda de objeto, o pedido de 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.

10. Indeferir, apenas por ora, o pedido formulado pelo Partido requerente constante da alínea j da inicial (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).

11. Deferir os pedidos cautelares veiculados nas alíneas l, m, n e o, a fim de reconhecer que sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente. A investigação, por sua vez, deverá atender ao que exige o Protocolo de Minnesota, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à priorização de casos que tenham como vítimas as crianças. Ademais, por ser função essencial do Estado, acolho também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão.

12. Deferir o pedido formulado pelo Partido requerente, para suspender a eficácia do art. 1º do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019.

13. Não conhecer do pedido veiculado na alínea q da inicial.”

Considerando os fundamentos assentados pelo eminente Relator e as premissas que exponho neste voto, **divirjo do Relator para deferir a**

**ADPF 635 MC / RJ**

**medida cautelar em maior extensão.**

**Assim, acompanho o Relator em todos os itens, salvo nos pontos 1 e 13, aos quais defiro a medida cautelar.**

Em relação ao **item 1**, sobre elaboração pelo Estado do Rio de Janeiro de “plano visando à redução da letalidade policial e 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”, creio que se trata de medida fundamental aos objetivos almejados nesta Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, que orienta todas as demais atuações dos órgãos estatais para a redução da letalidade policial, ação que precisa ser coordenada para obtenção dos melhores resultados.

O Relator indefere a medida cautelar ao entender que “ainda não tem condições de ser examinado, no mérito”, pois “há dúvidas sobre a ausência de subsidiariedade na hipótese”. Aponta que a Corte Interamericana já determinou medida nesse sentido e reconheceu mora do Estado. Assim, afirma que “o reconhecimento da omissão, a declaração da mora e a atribuição de responsabilidade ao Estado do Rio de Janeiro suscitam dúvidas, ao menos no atual momento processual, sobre a utilidade do provimento cautelar que se limite a expedir novo comando”.

Penso que o descumprimento da determinação da Corte Interamericana é motivo para ressaltar a necessidade de deferimento da medida cautelar nesta ADPF. Nesse sentido, para assegurar a sua efetividade, deve-se fixar prazo de 90 (noventa) dias, como requerido na inicial, o que deverá ser cumprido sob pena de eventual responsabilização civil, penal e administrativa.

Depois, no que diz respeito ao **item 13**, em que se requer “o Supremo Tribunal Federal determine ao governador do Estado do Rio de Janeiro, bem como aos órgãos e agentes públicos estaduais, que se

**ADPF 635 MC / RJ**

abstenham de se manifestar de qualquer forma que incentive diretamente a letalidade policial”, creio que também deve ser parcialmente deferida a medida cautelar.

Não se está aqui a falar de manifestações amparadas pela liberdade de expressão ou essenciais à atuação do Poder Executivo em nível estadual. O objeto desta ADPF são manifestações potencialmente qualificadas como criminosas ao incitar a prática de crimes ou realizar apologia a fatos criminosos.

O papel do governador, como chefe do Poder Executivo estadual, é proeminente em importância social. Sem dúvidas, as suas falas tem um grande potencial de impacto sobre os cidadãos em geral e, especialmente, aos funcionários públicos estaduais, como os membros das forças policiais.

Assim, as suas manifestações precisam ser feitas com a responsabilidade necessária à importância de seu cargo. Nesse sentido, não podemos legitimar espaços alheios a qualquer tipo de controle judicial e responsabilidade nos termos da Lei. Se houver em tais manifestações a caracterização de abusos que se enquadrem como condutas tipificadas penalmente, impõe-se a sua responsabilização em conformidade com o Código Penal e a Lei de Abuso de Autoridade, por exemplo.

O argumento do eminente Relator no sentido de que “os atos do Chefe do Poder Executivo que atentem contra o exercício dos direitos individuais são apreciados pelo Poder Legislativo (art. 85, III, da CRFB)” não afasta a possibilidade de responsabilização por crimes comuns, nos termos da legislação atual.

Portanto, **voto por deferir o pedido veiculado na alínea “q” da inicial** para determinar que o governador do Estado do Rio de Janeiro se abstenha de proferir manifestações que incitem a prática de crime ou façam apologia de fato criminoso, como homicídios praticados fora das hipóteses de exclusão de ilicitude por uso legítimo da força policial, sob pena de responsabilização civil, administrativa e criminal.

**ADPF 635 MC / RJ**

Definidos os termos da divergência parcial com o Relator, adentro nos fundamentos do meu voto.

**1. Dados e estatísticas sobre a letalidade policial: por uma política criminal orientada em evidências científicas**

Inicialmente, essencial esclarecer que o uso da força é uma possibilidade inerente ao exercício do poder de polícia, desde que de um modo proporcional e limitado aos casos em que realmente se mostre necessário. Na doutrina, afirma-se que “(...) polícia só é polícia porque pode, sim, usar a força, inclusive a letal. Esse conceito aceita que nem toda morte praticada por policial deve ser interpretada como abuso ou violência, mas ao mesmo tempo estabelece que, ao ser elemento definidor da polícia, o uso da força precisa ter limites e contornos muito claros. E mais, sendo a polícia, numa democracia, legitimada a usar a força por um mandato coletivo conferido pela sociedade, cabe a essa mesma sociedade discutir e questionar como esse uso da força tem se dado.” (LANGEANI, Bruno; RICARDO, Carolina de Mattos. Como a polícia militar paulista usa a força letal em serviço? *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 130, abr. 2017. p. 48)

**Esse é o ponto fundamental. Não se está aqui a criticar indiscriminadamente a atuação das forças policiais.** Existe uma grande maioria de policiais dedicados e íntegros, que buscam do melhor modo proteger a sociedade e reduzir a violência, inclusive ao colocar a sua própria vida e de seus familiares em risco.

O tema da letalidade policial é extremamente complexo e angustiante, pois destaca a desigualdade social de um modo evidente. Isso porque se percebe em muitos casos que a seletividade inerente ao sistema criminal se coloca nas duas pontas, tanto naqueles que morrem pelas ações policiais do Estado, quanto nas mortes dos próprios policiais durante tais ações.

**O racismo estrutural da sociedade se revela potencializado nas mortes ocasionadas pelas forças policiais.** Isso porque “o racismo se

**ADPF 635 MC / RJ**

constitui não apenas como uma causa de exclusão ou de empobrecimento das pessoas negras; pelo contrário, o racismo caracteriza-se sobretudo como um fenômeno que promove a desumanização das pessoas negras e que produz vantagens e benefícios sociais para os integrantes do grupo racial hegemônico”. Desse modo, “não é possível pensar as formas de controle e administração dos conflitos na sociedade afastando a análise do papel cognitivo do racismo enquanto elemento articulador das maneiras de pensar os problemas sociais e de formular as respostas para essas questões políticas” (FREITAS, Felipe da Silva. *Racismo e polícia: uma discussão sobre mandato policial*. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, 2020. p. 171)

Ademais, tal cenário expõe claramente as mazelas do sistema de justiça criminal em sua ponta de aplicação prática, que muitas vezes foge completamente ao controle do Judiciário ou das instituições. Na vida real das pessoas, a polícia tem um enorme poder decisório para prender, investigar e até matar. Não se quer aqui negar ou proibir isso, que em certa medida é necessário para a vida em sociedade. Contudo, **deve-se estabelecer limites, e o Estado precisa atuar ativamente para isso.**

Existem **diversas normativas em âmbito nacional e internacional sobre a utilização da força por autoridades policiais**. Costuma-se citar o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (ONU, 1979), os Princípios Orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (ONU, 1989) e os Princípios Básicos sobre Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (1990).

Conforme descrito em relatório publicado pelo MPRJ, no Brasil a Portaria Interministerial no 4.226/2010 estabelece diretrizes para o uso da força pelas polícias, dentre as quais a de que os agentes devem obedecer aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência no exercício da atividade policial. No Rio de Janeiro, elenca-se o Boletim de Instrução Policial Nº. 02/08 publicado no BOL PM 198, de 19 de novembro de 2008 e a Instrução Normativa PMERJ/EMG-

**ADPF 635 MC / RJ**

PM/3 No 33, com publicação datada em 3 de julho de 2015.

Em 2015, a Anistia Internacional publicou um relatório intitulado “Você matou o meu filho: homicídios cometidos pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro”. (Disponível em: [https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2015/07/Voce-matou-meu-filho\\_Anistia-Internacional-2015.pdf](https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2015/07/Voce-matou-meu-filho_Anistia-Internacional-2015.pdf))

Elenco alguns dados pertinentes:

- “Das 1.275 vítimas de homicídio decorrente de intervenção policial entre 2010 e 2013 na cidade do Rio de Janeiro, 99,5% eram homens, 79% eram negros e 75% tinham entre 15 e 29 anos de idade”. Ou seja, as pessoas que são mortas pelas forças estatais têm um perfil evidente, que expõe a seletividade do sistema criminal.

- “Ao checar o andamento de todas as 220 investigações de homicídios decorrentes de intervenção policial no ano de 2011 na cidade do Rio de Janeiro, a Anistia Internacional descobriu que foi apresentada denúncia em apenas um caso. Até abril de 2015 (mais de três anos depois), 183 investigações seguiam em aberto.” Constata-se, portanto, que as investigações oficiais sobre atos potencialmente abusivos praticados por agentes estatais é ineficiente e precisa ser aprimorada.

Entre as recomendações, a Anistia Internacional sugeriu ao Estado: “Condenar violações de direitos humanos no contexto de operações policiais, assumindo a postura pública de que execuções extrajudiciais e o uso desnecessário e excessivo de força pela Polícia não serão tolerados” e “estabelecer força-tarefa no Ministério Público com o objetivo de priorizar as investigações dos casos de homicídio decorrente de intervenção policial, para concluir prontamente as investigações que ainda se encontram em andamento e levar os casos à Justiça quando adequado”.

Ainda sobre dados do perfil dos mortos pela letalidade policial, o **Anuário de 2019 do Fórum Brasileiro de Segurança Pública** descreve: “No que tange à seletividade racial, o padrão de distribuição da letalidade policial aponta para a expressiva sobrerrepresentação de negros dentre as vítimas. Constituintes de cerca de 55% da população

**ADPF 635 MC / RJ**

brasileira, os negros são 75,4% dos mortos pela polícia. Impossível negar o viés racial da violência no Brasil, a face mais evidente do racismo em nosso país.” (Disponível em: [https://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL\\_21.10.19.pdf](https://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf). p. 62)

**A letalidade policial no Brasil tem, portanto, uma cor: negros são aqueles que mais morrem. E, além disso, ela tem também uma classe social.** Ainda com dados do Anuário 2019 do FBSP: “Outra característica das vítimas da letalidade policial no Brasil é sua baixa escolaridade. A partir dos dados de que dispomos, 81,5% possuíam somente o Ensino Fundamental (completo ou incompleto) quando foram mortos”.

**Os números demonstram um aumento acentuado do número de mortes por intervenção de agentes do Estado no Rio de Janeiro.** Conforme dados apontados em Relatório produzido pelo MPRJ: “Desde 2013, as mortes produzidas por forças de segurança no Rio de Janeiro apresentam uma tendência de crescimento. No entanto, o ritmo de crescimento se acelerou principalmente a partir de 2016. Se observarmos a série histórica mês a mês, desde 2015, vemos que o padrão da letalidade policial no Rio de Janeiro subiu alguns degraus nesse período. A média mensal do número de mortes por intervenção de agentes do Estado em 2015 foi de 54. Em 2018 foi de 128. Em 2019, entre janeiro e agosto, a média no Rio alcançou o número de 156 vítimas por mês.”

Outros dados apresentados em relatório publicado pelo MPRJ são relevantes para a questão aqui debatida. Afirma-se que em 2018 “a polícia do Rio de Janeiro foi a mais letal do país, com uma taxa de 8,9 por 100 mil habitantes e com um quantitativo que corresponde a 23% do total da letalidade policial no Brasil”, mas o RJ “ocupava o 11º lugar entre os 27 estados da federação em relação às mortes violentas intencionais, com uma taxa de 39,1 por 100 mil habitantes, o que representa 10,1% do total observado no país”. Ou seja, **“o Rio possui a polícia mais letal do Brasil, embora não esteja dentre os dez estados mais violentos do país”**. (Disponível em:

**ADPF 635 MC / RJ**

[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/letalidade\\_policial\\_no\\_rio\\_de\\_janeiro\\_em\\_10\\_pontos\\_1.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/letalidade_policial_no_rio_de_janeiro_em_10_pontos_1.pdf))

Aqui deve-se também **destruir um mito infundado e propagado por gestores sem embasamento científico: o aumento da letalidade policial não reduz a criminalidade**. Nesse sentido, na doutrina esclarece-se que “é interessante notar que não existe uma coincidência entre os estados com maior proporção de letalidade policial e as maiores reduções nas mortes violentas intencionais, sugerindo que os discursos que associam letalidade policial à redução da violência não possuem lastro na realidade.” (BUENO, MARQUES, PACHECO, NASCIMENTO. Análise da letalidade policial no Brasil. In: *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, 2019. p. 60)

Também nesse sentido, relatório produzido pelo MPRJ, a partir da comparação de dados do número de homicídios e de mortes por intervenção policial em regiões do RJ, conclui que “a letalidade policial no Rio de Janeiro não está relacionada à variação de crimes contra a vida e contra o patrimônio”. (Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/letalidade\\_policial\\_no\\_rio\\_de\\_janeiro\\_em\\_10\\_pontos\\_1.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/letalidade_policial_no_rio_de_janeiro_em_10_pontos_1.pdf))

Ou seja, **cientificamente é um infundado sustentar que uma atuação agressiva, com maior letalidade das Polícias, acarreta redução de criminalidade**. Não podemos aceitar um terraplanismo contrafático na gestão da Segurança Pública brasileira.

Também existem pesquisas com dados que demonstram a **inefetividade das investigações empreendidas pelo Estado nos casos de mortes provocadas por agentes policiais**, denominados como “autos de resistência”. Há muito se afirma que “os homicídios registrados sob a rubrica dos autos de resistência não são devidamente investigados, havendo uma tendência hegemônica ao arquivamento, marcada pela preponderância da versão policial original fundamentada em não mais

**ADPF 635 MC / RJ**

do que a ‘fé pública’ depositada nesses agentes e formulações depreciativas sobre a conduta das vítimas” (MISSE, GRILLO e NERI. Letalidade policial e indiferença legal: A apuração judiciária dos ‘autos de resistência’ no Rio de Janeiro (2001-2011). *Dilemas*, n. 1, 2015. p. 69).

Como bem exposto pelo eminente Relator, o **Brasil foi inclusive condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília**, não apenas pela violação às regras mínimas de uso da força, mas também por não prever protocolos para o uso da força, seja para atestar a necessidade do emprego, seja para fiscalizá-lo.

Há ainda outros exemplos paradigmáticos dos excessos cometidos nas operações policiais do Rio de Janeiro, **como a morte do menino João Pedro**, alvejado dentro da própria casa após o ingresso forçado da polícia, o disparo de mais de setenta tiros e a utilização de granadas e de helicópteros na suposta caça a criminosos (<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/06/17/jovens-que-estavam-com-o-menino-joao-pedro-dizem-que-nao-viram-bandidos-antes-do-menino-ser-baleado.ghtml>).

Ou o caso do músico morto após mais de 80 (oitenta) tiros disparados contra o seu carro na Zona Norte do Rio (<https://oglobo.globo.com/rio/militares-do-exercito-dao-80-tiros-em-carro-matam-musico-na-zona-norte-23580901>).

Esses casos demonstram que a abordagem das forças de segurança na cidade e no Estado do Rio de Janeiro segue padrões absolutamente distintos dependendo do local, da origem e da cor da pele dos cidadãos.

É praticamente impossível que o sobrevoo de um helicóptero ou uma abordagem policial na Zona Sul do Rio de Janeiro resultem em casos como os acima relatados.

Por outro lado, nas comunidades e áreas pobres, cada manobra como essa deve ser interpretada como um risco ou uma ameaça iminente à vida da população que ali reside.

Por fim, a **atuação policial pautada por uma postura de enfrentamento e aumento da letalidade acarreta reflexos sociais evidentes**. Consta-se que “a atividade policial baseada no

**ADPF 635 MC / RJ**

enfrentamento armado a criminosos aumenta o risco de vitimização de pessoas que não têm relação com o conflito, além de frequentemente afetar a prestação de serviços públicos nas áreas expostas aos confrontos” (Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/letalidade\\_policial\\_no\\_rio\\_de\\_janeiro\\_em\\_10\\_pontos\\_1.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/letalidade_policial_no_rio_de_janeiro_em_10_pontos_1.pdf))

Conforme dados apontados pela Redes da Maré, em 2019, os alunos da Maré perderam até 12% dos dias letivos e **houve 25 dias de atividades suspensas em unidades de saúde, o que acarretou a não realização de 15 mil atendimentos à população.** (Disponível em: [https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BoletimSegPublica\\_2019.pdf](https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BoletimSegPublica_2019.pdf))

Resta evidente que, **em um cenário de necessário combate à pandemia, uma atuação descontrolada das ações policiais agravará imensuravelmente a situação dos moradores dessas regiões.**

Conforme dados divulgados em 16.7.2020 pelo Instituto de Segurança Pública (ISP), referentes aos registros de ocorrência lavrados nas delegacias de Polícia Civil do Rio de Janeiro, no primeiro semestre de 2020 ocorreram 775 mortes por intervenção de agente do Estado. Em junho foram 34, o que representa uma redução de 74% em relação a maio, quando ocorreram 129 mortes por tal motivo. (<http://www.isp.rj.gov.br/Noticias.asp?ident=441>)

Portanto, **pode-se levantar uma constatação consistente no sentido de que a medida cautelar na TPI deferida pelo eminente Relator e referendada pela maioria do Plenário já resultou em efeitos concretos na redução da letalidade policial no Rio de Janeiro.**

**2. Ações estruturais, estado de coisas inconstitucional e instrumentos dialógicos de intervenção sobre as políticas públicas**

A ADPF em questão apresenta todas as características de uma ação estrutural. Com efeito, na doutrina constitucional, as ações estruturais são

**ADPF 635 MC / RJ**

compreendidas como aquelas destinadas a corrigir falhas estruturais de políticas públicas que violam direitos e garantias fundamentais de um número significativo de pessoas.

Essas violações decorrem do *déficit* de atuação do poder público e comumente exigem soluções complexas, que devem ser implementadas de forma progressiva e gradual, por meio de um processo contínuo que demanda tempo e atenção dos atores envolvidos (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** Ottawa Law Review, v. 41, n. 2, 2010, p. 200).

É importante destacar que as ações estruturais tiveram origem nos Estados Unidos, a partir do precedente firmado no caso *Brown v. Board of Education*.

Esse julgamento, ocorrido em 1954, deu origem a um conjunto de demandas destinadas a promover a dessegregação racial no sistema de ensino dos Estados Unidos, em intervenções que duraram até, aproximadamente, a década de 1990.

Os resultados atingidos em *Brown* levaram ao ajuizamento de outras ações semelhantes nos Estados Unidos, bem como a utilização dessa experiência de litigância estratégica em outros países, como no Canadá, na África do Sul, Índia, Colômbia, Argentina, Peru e no Brasil.

Na Colômbia, a Corte Constitucional promoveu uma releitura própria da doutrina das ações estruturais, adaptando-a ao contexto das graves violações de direitos encontradas em países de desenvolvimento tardio da América Latina. Essa adaptação deu origem ao instituto do **estado de coisas inconstitucional**, reconhecido pelo STF na ADPF 347, que trata das condições degradantes do sistema penitenciário nacional.

Anote-se que a utilização desses institutos que buscam promover a melhoria da *performance* do Estado na tutela e proteção dos direitos fundamentais exige rigor teórico e prático, sob pena de distanciamento das suas verdadeiras origens e finalidades, com o uso meramente retórico de modelos estrangeiros e o possível conflito com outros princípios e valores constitucionais caros ao nosso sistema, como o princípio da

**ADPF 635 MC / RJ**

separação dos poderes e do Estado Democrático de Direito (art. 1º da CF/88), que privilegiam, *a priori*, as opções legitimamente chanceladas pelo voto popular na definição e implementação de políticas públicas.

Nessa linha, a literatura estrangeira aponta para a existência de alguns requisitos que caracterizam uma as **demandas ou ações estruturais** como, por exemplo:

a) a situação de violação real e atual de direitos de um grupo significativo de pessoas, o que não resta comprovado quando se está diante de violações já ocorridas no passado, em questões que envolvam o interesse público, de forma mais ampla ou, ainda, de expectativas legítimas da sociedade na melhoria da eficiência estatal, por exemplo (FISS, Owen. Foreword: The Forms of Justice. **Harvard Law Review**, v. 93, n. 1, p. 23, 1979);

b) a caracterização de uma situação de inércia e/ou omissão estatal na proteção e promoção desses direitos fundamentais. Nesse sentido, a doutrina entende que para os casos de desatenção ou desconhecimento do Estado sobre determinada situação, deve-se optar pela prolação de decisões declaratórias. Já nos casos de omissão que decorram de persistente incompetência ou intransigência estatal, admite-se o uso de instrumentos mais interventivos de atuação judicial (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** Ottawa Law Review, v. 41, n. 2, 2010, p. 198; ROACH, Kent; BUDLENDER, Geoff. Mandatory Relief and Supervisory Jurisdiction: when is it appropriate, just and equitable? **The South African Law Journal**, p. 345 e ss.);

c) a urgência e necessidade da intervenção judicial, de modo que nos casos em que a demora na atuação do Estado possa causar prejuízos irreparáveis aos indivíduos prejudicados, há uma maior legitimidade para a atuação judicial. Por outro lado, quando esses direitos podem ser equacionados através do processo político ordinário, ainda que de maior duração, deve-se privilegiar a atuação das instâncias

**ADPF 635 MC / RJ**

representativas (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** Ottawa Law Review, v. 41, n. 2, 2010, p. 199);

d) a complexidade da demanda e das medidas necessárias à concretização dos direitos fundamentais impactados. Nesse sentido, essas ações normalmente não podem ser resolvidas com base em apenas uma ordem simples e detalhada (*one-stop shop remedy*), mas sim através de diversas medidas complexas que compõem um processo contínuo, progressivo e gradual (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** Ottawa Law Review, v. 41, n. 2, 2010, p. 200).

Por outro lado, a jurisprudência do estado de coisas inconstitucional, firmada pela Corte Constitucional da Colômbia e incorporada ao Brasil durante o julgamento da ADPF 347, prevê, entre outros, os seguintes requisitos para a sua configuração: (i) a violação massiva e generalizada de vários direitos constitucionais que afetam um número significativo de pessoas; (ii) a prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantia desses direitos; (iii) a adoção de práticas inconstitucionais; (vi) a não expedição de medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias necessárias para evitar a violação dos direitos; (v) a existência de um problema social cuja solução requer a intervenção de várias entidades e a adoção de um conjunto completo e coordenado de ações.

A atuação judicial nessas demandas também suscita as mais variadas críticas. Em termos gerais, a principal crítica às ações e decisões de natureza estrutural converge para o fato de elas serem exemplos típicos do ativismo judicial que gera o risco de criação de um sistema político dominado por uma aristocracia de agentes públicos não eleitos pelo povo, a ditadura da toga ou dos juízes (DANTAS, Eduardo Sousa. *Ações Estruturais e o Estado de Coisas Inconstitucional: a tutela de direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público*. Curitiba: Juruá, 2019. p. 71).

**ADPF 635 MC / RJ**

Analisando-as em termos específicos, três pontos se destacam: a crítica de caráter democrático, a crítica institucional e a crítica liberal. A primeira entende que a intervenção judicial em atos praticados pelos demais Poderes, que são eleitos pelo povo, seria antidemocrática. A segunda defende a falta de conhecimento e *expertise* do Poder Judiciário para intervir em questões técnicas ou que demandem um intenso debate público. A terceira defende a usurpação, pelo Judiciário, das atribuições dos demais Poderes (DANTAS, Eduardo Sousa. *Ações Estruturais e o Estado de Coisas Inconstitucional: a tutela de direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público*. Curitiba: Juruá, 2019. p. 73).

Em relação à crítica democrática, é importante assentar que ela pressupõe o funcionamento em um bom nível do Poder Legislativo e das instituições democráticas no tratamento de questões envolvendo políticas públicas, não levando em consideração questões práticas como a omissão no trato de assuntos relevantes e, por vezes, a persistente e insustentável omissão inconstitucional do Legislativo e Executivo na concretização de direitos fundamentais, além da influência do poder econômico, a sobrerrepresentação de grupos hegemônicos e a subrepresentação das minorias.

A título de exemplo, o jurista neozelandês Jeremy Waldron, um dos mais ferrenhos críticos ao *judicial review* e importante defensor das prerrogativas do Parlamento de decidir sobre o conteúdo e as implicações dos direitos e garantias fundamentais, embasa sua teoria em observações empíricas realizadas em países desenvolvidos, como a Inglaterra, a Nova Zelândia, o Canadá e a Austrália.

Esse autor afirma, expressamente, que o seu modelo contrário à intervenção judicial demanda a implementação de algumas condições, dentre as quais destacam-se: a) o bom funcionamento das instituições democráticas, o que inclui a existência de um Poder Legislativo eleito em bases representativas, a partir do sufrágio universal e do direito à igual participação política dos indivíduos; b) o comprometimento da maior parte dos membros da sociedade e da maioria dos agentes públicos com as ideais de direitos individuais e das minorias.

**ADPF 635 MC / RJ**

Portanto, os *déficits* de atuação das instâncias democráticas na proteção dos direitos das minorias e a invisibilidade desses grupos no processo político, inclusive pela ausência de representantes desses setores sociais, desconstrói grande parte das críticas e dos pressupostos daqueles que defendem a adoção de posturas judiciais de maior autocontenção judicial (*judicial self-restraint*) em casos de graves violações de direitos.

Os defensores da crítica democrática à atuação judicial também ignoram que nem todas questões decididas judicialmente se encontram dentro do que é negociável ou transigível, em termos políticos.

Sabe-se que o Parlamento é o *locus* adequado para a realização de acordos e negociações que permitam a acomodação dos mais variados interesses existentes na sociedade, possibilitando a tomadas de decisões em amplas bases consensuais.

Contudo, há diversos casos que demonstram a impossibilidade de negociação ou de espera pela decisão política, justamente porque tratam da aplicação dos direitos e garantias fundamentais já reconhecidos a todos os indivíduos mas que não alcançam determinadas minorias.

A legitimidade da atuação judicial nestes casos é reconhecida mesmo para os defensores das teorias procedimentalistas de justiça, democracia e direitos fundamentais, que veem com ressalvas a possibilidade de efetivação de direitos descritos em cláusulas vagas e ambíguas por tribunais compostos por juízes não eleitos e nem submetidos diretamente ao controle do eleitorado.

A título de exemplo, John Hart Ely, em sua conhecida obra *Democracy and Distrust*, não só admite como exalta a possibilidade de atuação judicial em favor de minorias hostilizadas e estigmatizadas, os eternos perdedores do processo político, para que elas desfrutem do mesmo nível de proteção de direitos atribuído às maiorias (ELY, John Hart. **Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review**. Cambridge: Haverdar University Press, 1980. p. 103).

Isso porque se compreende que essas minorias se encontram em verdadeiras situações de brechas ou fossos inconstitucionais, espaços do não direito para os quais esses grupos sociais invisíveis e impopulares são

**ADPF 635 MC / RJ**

empurrados. Os exemplos dessas minorias são os presidiários, os menores infratores e, no caso em análise, a população negra e pobre no Rio de Janeiro submetida a alarmantes níveis de letalidade policial.

Nesses casos, os direitos fundamentais dessas pessoas permanecem, na maior parte do tempo, abaixo do radar das discussões da opinião pública. Ademais, os casos de graves violações de direitos fundamentais por vezes não envolvem grandes divergências acerca da existência, definição ou conteúdo do direito em disputa já que, em inúmeras situações, as violações aos direitos fundamentais são flagrantes e evidentes.

Nessas situações, o foco da questão não é sobre a existência ou delimitação de um direito fundamental, mas sim sobre como concretizar ou garantir minimamente direitos básicos já definidos pelos poderes democráticos a todos os cidadãos, mesmo diante de uma situação de prolongada inércia e omissão do poder público na efetivação dessas garantias básicas a determinados grupos.

Em situações como essa, na qual já há, por vezes, até mesmo a definição de determinada prestação material por parte do poder público, que só não é cumprida em virtude das falhas burocráticas do Estado, não há de se falar sequer em ativismo judicial.

Por exemplo, em casos envolvendo a saúde pública, restou definido na decisão proferida na Suspensão de Tutela Antecipada 175, de minha Relatoria, que a efetivação judicial de uma política pública já prevista pelos demais poderes não representaria intervenção ilegítima ou violação aos princípios da democracia e da separação de poderes.

Ademais, a atuação judicial nesses casos pode trazer à lume o debate público sobre a *performance*, a *accountability* (responsabilização) e transparência da atuação dos órgãos públicos, aproximando-se de uma concepção de democracia participativa direta.

No que se refere à crítica institucional, esse argumento ganha relevância e pertinência por conta das características das ações que envolvem intervenções em políticas públicas em larga escala, em especial a partir da complexidade desses casos, que envolvem problemas

**ADPF 635 MC / RJ**

policêntricos e intimamente conexos, bem representados pela metáfora da teia de aranha de Lon Fuller e Keneth Winston (FULLER, Lon L.; WINSTON, Keneth I. The Forms and Limits of Adjudication. *Harvard Law Review*, v. 92, n. 2, p. 395).

Para Fuller e Winston, as políticas públicas de larga escala possuem diversos pontos de contato e tensão, de modo semelhante a uma teia de aranha.

Portanto, a modificação de determinado ponto de uma política pública faz com que a tensão exercida sobre essa teia imaginária seja redistribuída para todas as outras partes e problemas conexos, seguindo um padrão complexo que não pode ser inteiramente previsto (FULLER, Lon L.; WINSTON, Keneth I. The Forms and Limits of Adjudication. *Harvard Law Review*, v. 92, n. 2, p. 395).

Essa crítica certamente valoriza a *expertise* dos órgãos públicos e das partes. Contudo, a adoção de instrumentos de decisão e implementação de decisões judiciais dotados de maior horizontalidade, como a aplicação da teoria dos diálogos institucionais e de **instrumentos como a autocomposição, o monitoramento judicial, a realização de audiências públicas e a nomeação de peritos permite a superação dessa crítica.**

Até mesmo porque a valorização da *expertise* da parte demandada pode representar, em inúmeras situações, na manutenção de situações flagrantemente inconstitucionais.

Há uma certa variante dessa crítica institucional que aponta para o fato de que a incorporação dessas teorias estrangeiras demandaria um redesenho ou aperfeiçoamento institucional do processo decisório do STF (VIEIRA, Jose Ribas. **Estado de coisas fora do lugar (?)**. Portal Jota. Disponível em: < <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/estado-de-coisas-fora-lugar-05102015>>. Acesso em: 02 dez. 2018).

Entendo que essa crítica é, em parte, procedente, em especial quando reforça a necessidade de acompanhamento e fiscalização, por parte do colegiado, de eventual decisão que busque modificar as diretrizes de uma política pública em larga escala como ocorre no caso em análise.

Não é demais ressaltar que as experiências exitosas de ações

**ADPF 635 MC / RJ**

estruturais ocorreram principalmente nos casos em que houve um adequado monitoramento das medidas de implementação por parte do Poder Judiciário, em cooperação e diálogo com os atores processuais e demais interessados.

Por último, no que se refere à crítica liberal, ela decorre da ideia do liberalismo moderno que consolidou a divisão do poder enquanto garantia dos cidadãos. Não obstante, não se deve vislumbrar o princípio da separação dos poderes de forma estanque e estática, simbolizado através da dicotomia Legislativo/questões de política e Judiciário/questões de princípios ou de direitos (BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 223.).

Conforme defendido pela doutrina, esse modelo de separação estanque de funções estatais por vezes se confunde, uma vez que diversas questões de direitos estão umbilicalmente conectadas com questões de políticas. Desta feita, tais questões podem ser decididas em fóruns políticos superpostos e diversamente representativos, incluindo o Poder Judiciário.

Ou seja, parte-se de uma concepção mais fluida do princípio da separação dos poderes, que se aproxima da concepção norte-americana de *checks and balances* ou do controle de um poder pelo outro.

Anote-se que o alegado óbice da separação de poderes não impede sequer a prolação de novas decisões específicas sobre o mérito da causa após a prolação dessa cautelar, ou até mesmo após o julgamento da questão de fundo pelo Tribunal Pleno.

Com efeito, analisando essa questão no caso *Doucet-Boudreau*, no Canadá, Paul Rouleau e Linsey Sherman defendem a constitucionalidade da adoção de ordens flexíveis, com a retenção da jurisdição, durante a fase de implementação das medidas estabelecidas em ações estruturais (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** *Ottawa Law Review*, v. 41, n. 2, 2010, p. 178-183).

**ADPF 635 MC / RJ**

De fato, para os autores, essas medidas não ferem o princípio da separação de poderes e a teoria dos diálogos institucionais, que é da tradição do constitucionalismo canadense (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** *Ottawa Law Review*, v. 41, n. 2, 2010, p. 178-183).

Pelo contrário, uma medida judicial específica, fechada, excessivamente detalhada e unilateralmente estabelecida pelo Poder Judiciário é que poderia gerar atritos indevidos com a separação dos poderes, já que excluiria qualquer possibilidade de diálogo de modo a permitir a expansão indevida dos poderes judiciais sobre os domínios dos Poderes Executivo e Legislativo (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** *Ottawa Law Review*, v. 41, n. 2, 2010, p. 178-184).

Por outro lado, as decisões flexíveis, progressivas e graduais nas demandas estruturais podem reafirmar a noção de que Judiciário, Executivo e Legislativo devem trabalhar de forma interdependente no reforço à democracia e na efetivação dos direitos fundamentais (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** *Ottawa Law Review*, v. 41, n. 2, 2010, p. 178-184).

É importante ressaltar que essa concepção dos autores acabou sendo acolhida pela Suprema Corte do Canadá, ao final do julgamento do caso *Doucet-Boudreau* (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** *Ottawa Law Review*, v. 41, n. 2, 2010, p. 178-184).

É certo ainda que a intervenção judicial em políticas públicas deve observar alguns parâmetros, conforme já destacado, entre os quais deve-se reiterar: a) a constatação da violação dos direitos fundamentais de um grupo específico de usuários ou destinatários de determinada política ou serviço público; b) a verificação de que essa violação decorre de uma omissão inconstitucional prolongada e insustentável; c) a demonstração da urgência e necessidade de intervenção judicial.

**ADPF 635 MC / RJ**

O próprio STF estabeleceu alguns precedentes nos quais admitiu a intervenção judicial em políticas públicas, como na saúde, na questão penitenciária, dentre outras. Podemos destacar, por exemplo, o RE 592.581, no qual a Corte assentou a possibilidade de intervenção judicial para determinar a realização de obras emergenciais em presídios; a própria ADPF 347, no qual determinou-se a liberação de recursos do Funpen em face do estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário; o *Habeas Corpus* coletivo 143.641, que garantiu o direito à prisão domiciliar às gestantes grávidas; e o RE 641.320, que deu origem à Súmula Vinculante nº 56, que impede a manutenção de presos em regime prisional mais gravoso, possibilitando, por exemplo, a saída antecipada ou a monitoração eletrônica.

O caso em análise se adéqua às premissas acima estabelecidas, em especial por tratar de **graves violações de direitos fundamentais dos moradores de locais submetidos a constantes atos de autoridades estatais que resultam em números alarmantes de letalidade policial, especialmente de grupos vulneráveis que carecem, exatamente, de uma maior proteção do Estado**. Isso porque “a elevada taxa de letalidade policial no Brasil, em suma, constitui uma situação de violação de direitos fundamentais ao tempo em que reforça a inviabilização do próprio Estado de Direito” (FERREIRA, Poliana S. Direitos fundamentais e letalidade policial: sentidos opostos numa mesma trilha. *REDES – Revista Eletrônica Direito e Sociedade*, v. 7, n. 2, 2019. p. 124).

Portanto, entendo que todos os requisitos acima descritos foram preenchidos, para fins de caracterização da presente demanda como uma ação estrutural e, principalmente, para a constatação da existência de um **estado de coisas inconstitucional na política de segurança pública do Rio de Janeiro, no que se refere à letalidade e nos abusos cometidos contra a população pobre e negra daquele Estado**.

De fato, demonstrou-se, nesses autos, a existência da **violação massiva e generalizada de direitos fundamentais de um número significativo de pessoas**, no caso os direitos à vida, à integridade física e

**ADPF 635 MC / RJ**

psíquica, à educação e saúde da população negra e que mora nas comunidades e nos subúrbios do Rio de Janeiro, em virtude da letalidade e dos excessos cometidos em operações policiais realizadas nessas regiões; a prolongada omissão das autoridades públicas para evitar a ocorrência dessa situação, já que os dados de letalidade policial vem se mantendo em níveis extremamente elevados durante vários anos, conforme demonstrado; a não expedição de medidas administrativas, legislativas e orçamentárias necessárias à superação dessa situação; e a necessidade de intervenção coordenada de várias entidades para a superação dessa situação, incluindo os Poderes Executivo e Legislativo do Estado, o Ministério Público, o comando das Polícias Civil e Militar, o Poder Judiciário, a Defensoria Pública, as Secretarias de Saúde e Educação, dentre outros.

No que se refere às **medidas estruturais** postuladas em sede cautelar, entendo que deve ser deferido o pedido no que se refere à elaboração do plano, por parte do Estado, para redução da letalidade policial no prazo de 90 (noventa) dias.

Com efeito, a elaboração do **plano de redução** da letalidade policial por parte do Estado tem a vantagem de preservar as atribuições do Poder Executivo na definição dos meios necessários ao atendimento ao resultado constitucionalmente estabelecido.

Possibilita-se, portanto, que o próprio demandado indique os meios mais adequados e menos onerosos aos objetivos pretendidos com esta ação, ao invés de tais meios serem indicados, desde já, pelo STF, que certamente teria dificuldade no próprio levantamento das informações necessárias à elaboração desse documento.

Desta feita, o uso dessa técnica atribui relevante papel de reestruturação da política pública ao Poder Executivo, de modo inclusive a aproveitar a *expertise* dos órgãos demandados sobre o tema.

Destaque-se que a atribuição dessa prerrogativa ao Estado do Rio de Janeiro permite a economia dos já escassos recursos judiciais, como o tempo e a pauta desta Corte, já que o Tribunal deverá atuar e decidir

**ADPF 635 MC / RJ**

sobre a homologação do plano a partir do trabalho realizado pelo Estado e à luz das eventuais divergências existentes entre as partes ou sobre questões flagrantemente incompatíveis com os parâmetros e as diretrizes estabelecidas.

Registre-se que o plano deverá ser elaborado no prazo de **90 dias, tratando, no mínimo, das seguintes questões:** a) estratégias para diminuição da letalidade policial nas comunidades do Rio de Janeiro, de acordo com padrões nacionais e internacionais reconhecidos de segurança dos cidadãos, uso progressivo da força e respeito aos direitos humanos e fundamentais; b) instrumentos de treinamento, reciclagem e acompanhamento dos policiais envolvidos em conflitos armados, a fim de se evitar abordagens abusivas, excessivas e letais contra a população negra e pobre do Rio de Janeiro; c) definição de metas e cronogramas a serem estabelecidos de acordo com a melhoria do nível de proteção de direitos, ou seja, em termos de diminuição das abordagens abusivas e do número de óbitos em razão de operações ou abordagens policiais; d) propostas específicas sobre os grupos especialmente vulneráveis, como as crianças, que devem ter assegurado os seus direitos à educação, à saúde e à vida; e) levantamento dos recursos humanos, materiais e orçamentários necessários à implementação do plano em prazo razoável.

Entendo ainda que o referido plano deverá ser submetido a **audiência pública** a ser posteriormente aprazada, oportunidade na qual será submetido à discussão pelas partes deste processo, pelos órgãos públicos envolvidos, setores da sociedade civil e vítimas da violação de direitos, devendo essas considerações ser incorporadas e justificadas no documento final que deverá ser apresentado a esta Corte para fins de homologação.

Acentue-se que a audiência pública é capaz de funcionar como instrumento de prestação de contas, de maneira pública e transparente, sobre as medidas que serão adotadas pelo Estado, possibilitando o controle pelos órgãos públicos e políticos, por esta Corte e pela própria

**ADPF 635 MC / RJ**

sociedade.

A audiência pública e os atos subsequentes de monitoramento e implementação também são importantes para manter as discussões sobre o tema na pauta do Tribunal e da opinião pública, o que contribui para a produção de efeitos positivos a partir da intervenção a que esta Corte se propõe.

**3. Dispositivo**

Diante do exposto, **divirjo do Relator para deferir a medida cautelar em maior extensão, nos seguintes termos:**

**1. Deferir o pedido de medida cautelar, no que tange à ordem para 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, nos termos da fundamentação *supra*;**

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

3. Indeferir, por ora, os pedidos formulados na inicial e indicados nas alíneas 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) e d (determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas diretrizes constitucionais).

4. Indeferir, por ora, o pedido veiculado na alínea e (determinar a

**ADPF 635 MC / RJ**

presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais), sem prejuízo do reconhecimento do direito de todo indivíduo ferido ou afetado receber assistência médica o mais breve possível.

5. Deferir a medida cautelar requerida para determinar que o Estado do Rio de Janeiro oriente seus agentes de segurança e profissionais de saúde a preservar 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.

6. Deferir a medida cautelar para acolher o pedido formulado na alínea k, para 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.

7. Indeferir, apenas por ora, o pedido para se determinar a elaboração de ato administrativo que regulamente o envio de informações relativas às operações policiais pelos agentes policiais ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, conforme item i da petição inicial.

8. Deferir o pedido formulado na alínea g a fim de determinar que, no caso de realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) a absoluta excepcionalidade da medida, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões, com

**ADPF 635 MC / RJ**

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.

9. Indeferir, ante possível perda de objeto, o pedido de 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.

10. Indeferir, apenas por ora, o pedido formulado pelo Partido requerente constante da alínea j da inicial (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).

11. Deferir os pedidos cautelares veiculados nas alíneas l, m, n e o, a fim de reconhecer que sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente. A investigação, por sua vez, deverá atender ao que exige o Protocolo de Minnesota, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à priorização de casos que tenham como vítimas as crianças. Ademais, por ser função essencial do Estado, acolho também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão.

12. Deferir o pedido formulado pelo Partido requerente, para

**ADPF 635 MC / RJ**

suspender a eficácia do art. 1º do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019.

**13. Deferir pedido veiculado na alínea q da inicial para determinar que o governador do Estado do Rio de Janeiro se abstenha de proferir manifestações que incitem a prática de crime ou façam apologia de fato criminoso, como homicídios praticados fora das hipóteses de exclusão de ilicitude por uso legítimo da força policial, sob pena de responsabilização civil, administrativa e criminal.**

É como voto.

18/08/2020

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR** : **MIN. EDSON FACHIN**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**  
**ADV.(A/S)** : **DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**AM. CURIAE.** : **EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRO-DESCENDENTES E CARENTES**  
**ADV.(A/S)** : **WALLACE DE ALMEIDA CORBO**  
**AM. CURIAE.** : **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**ADV.(A/S)** : **DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**AM. CURIAE.** : **JUSTIÇA GLOBAL**  
**ADV.(A/S)** : **DANIELA FICHINO**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE**  
**ADV.(A/S)** : **GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO**  
**ADV.(A/S)** : **CAROLINE MENDES BISPO**  
**ADV.(A/S)** : **MARCOS ROBERTO FUCHS**  
**ADV.(A/S)** : **JOAO PAULO DE GODOY**  
**ADV.(A/S)** : **PAULA NUNES DOS SANTOS**  
**ADV.(A/S)** : **RODRIGO FILIPPI DORNELLES**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIACAO REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARE**  
**ADV.(A/S)** : **CAROLINE MENDES BISPO**  
**AM. CURIAE.** : **MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO**  
**ADV.(A/S)** : **GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO**  
**ADV.(A/S)** : **ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA**  
**ADV.(A/S)** : **MARCELO DIAS**  
**AM. CURIAE.** : **INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIAO-ISER**  
**ADV.(A/S)** : **ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA**  
**ADV.(A/S)** : **GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO**

**ADPF 635 MC / RJ**

<b>AM. CURIAE.</b>	:CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - CNDH
<b>ADV.(A/S)</b>	:EVERALDO BEZERRA PATRIOTA
<b>AM. CURIAE.</b>	:MUNICIPIO DE ANGRA DOS REIS
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
<b>AM. CURIAE.</b>	:COLETIVO PAPO RETO
<b>AM. CURIAE.</b>	:MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS
<b>AM. CURIAE.</b>	:REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA
<b>AM. CURIAE.</b>	:FALA AKARI
<b>AM. CURIAE.</b>	:INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL
<b>ADV.(A/S)</b>	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Acompanho o louvável voto do Relator, Ministro **Edson Fachin**, mas o faço para conceder a liminar em maior extensão, com os acréscimos propostos pelos Ministros **Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski** (quanto ao tópico 1 da decisão cautelar) e pelo Ministro **Gilmar Mendes** (relativamente ao item 13 do pleito liminar).

De fato, considero pertinentes as ponderações dos eminentes Ministros quanto à necessidade, para fins de atendimento aos objetivos almejados nesta ação de descumprimento de preceito fundamental, da elaboração pelo Estado do Rio de Janeiro de plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses.

Dada a relevância desse elemento de coordenação das atividades, considero presentes os elementos necessários à concessão, no ponto, da cautelar.

De igual modo, relativamente ao item 13 da decisão cautelar, acompanho o Ministro **Gilmar Mendes** no deferimento do pedido veiculado na alínea q da inicial para determinar que o Governador do

**ADPF 635 MC / RJ**

Estado do Rio de Janeiro, dada a proeminente importância social de suas palavras, se abstenha de proferir manifestações que incitem a prática de crime ou façam apologia de fato criminoso.

Acompanho, assim, o Relator, no deferimento da liminar, embora em maior extensão, com os acréscimos dos Ministros **Ricardo Lewandowski** e **Gilmar Mendes**.

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635**

PROCED. : RIO DE JANEIRO

**RELATOR : MIN. EDSON FACHIN**

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

ADV.(A/S) : DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO (63551/DF, 73032/RJ)  
E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AM. CURIAE. : EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRO-DESCENDENTES  
E CARENTES

ADV.(A/S) : WALLACE DE ALMEIDA CORBO (186442/RJ)

AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
(00000/DF)

AM. CURIAE. : JUSTIÇA GLOBAL

ADV.(A/S) : DANIELA FICHINO (166574/RJ)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE

ADV.(A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)

ADV.(A/S) : CAROLINE MENDES BISPO (183240/RJ)

ADV.(A/S) : MARCOS ROBERTO FUCHS (101663/SP)

ADV.(A/S) : JOAO PAULO DE GODOY (365922/SP)

ADV.(A/S) : PAULA NUNES DOS SANTOS (365277/SP)

ADV.(A/S) : RODRIGO FILIPPI DORNELLES (329849/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARE

ADV.(A/S) : CAROLINE MENDES BISPO (183240/RJ)

AM. CURIAE. : MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO

ADV.(A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)

ADV.(A/S) : ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA (146357/RJ)

ADV.(A/S) : MARCELO DIAS (111525/RJ)

AM. CURIAE. : INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIAO-ISER

ADV.(A/S) : ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA (146357/RJ)

ADV.(A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)

AM. CURIAE. : CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - CNDH

ADV.(A/S) : EVERALDO BEZERRA PATRIOTA (2040B/AL)

AM. CURIAE. : MUNICIPIO DE ANGRA DOS REIS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS

AM. CURIAE. : COLETIVO PAPO RETO

AM. CURIAE. : MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS

AM. CURIAE. : REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA

AM. CURIAE. : FALA AKARI

AM. CURIAE. : INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL

ADV.(A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)

**Decisão:** Após o voto do Ministro Edson Fachin (Relator), que conhecia parcialmente da presente arguição de descumprimento de

preceito fundamental para: 1. Indeferir, por ora, o pedido de medida cautelar, no que tange à ordem para 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, constante do item a da p. 84 da inicial; 2. Deferir a medida cautelar pleiteada, em menor extensão, para dar interpretação conforme ao art. 2º do Decreto 27.795, de 2001, a fim de restringir a utilização de helicópteros nas operações policiais apenas nos casos de observância da estrita necessidade, comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado; 3. Indeferir, por ora, os pedidos formulados na inicial e indicados nas alíneas 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) e d (determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas diretrizes constitucionais) da petição; 4. Indeferir, por ora, o pedido veiculado na alínea e (determinar a presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais), sem prejuízo do reconhecimento do direito de todo indivíduo ferido ou afetado receber assistência médica o mais breve possível; 5. Deferir a medida cautelar requerida para determinar que o Estado do Rio de Janeiro oriente seus agentes de segurança e profissionais de saúde a preservar 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; 6. Deferir a medida cautelar para acolher o pedido formulado na alínea k, para 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; 7. Indeferir, apenas por ora, o pedido para se determinar a elaboração de ato administrativo que regulamente o envio de informações relativas às operações policiais pelos agentes policiais ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, conforme item i da petição inicial; 8. Deferir o pedido formulado na alínea g a fim de determinar que, no caso de realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam

observadas as seguintes diretrizes: (i) a absoluta excepcionalidade da medida, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões, com o envio dessa justificativa ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em até 24 horas; (ii) a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos; e (iii) a elaboração de protocolos próprios e sigilosos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde, de maneira que os diretores ou chefes das unidades, logo após o desencadeamento de operações policiais, tenham tempo hábil para reduzir os riscos à integridade física das pessoas sob sua responsabilidade; 9. Indeferir, ante possível perda de objeto, o pedido de 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; 10. Indeferir, apenas por ora, o pedido formulado pelo Partido requerente constante da alínea *j* da inicial (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); 11. Deferir os pedidos cautelares veiculados nas alíneas *l*, *m*, *n* e *o*, a fim de reconhecer que sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente, devendo a investigação atender, por sua vez, ao que exige o Protocolo de Minnesota, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à priorização de casos que tenham como vítimas as crianças, acolhendo também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão; 12. Deferir o pedido formulado pelo Partido requerente, para suspender a eficácia do art. 1º do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019; 13. Não conhecer do pedido veiculado na alínea *q* da inicial, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Falaram: pelo requerente, o Dr. Daniel Antonio de Moraes Sarmento; pelo *amicus curiae* Educação e Cidadania de Afro-Descendentes e Carentes - EDUCAFRO, o Dr. Wallace Corbo; pelo *amicus curiae* Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, o Dr. Daniel Lozoza Constant Lopes, Defensor Público; e, pelo *amicus curiae* Justiça Global, os Drs. Daniela Fichino, Gabriel Sampaio e Caroline Bispo. Plenário, Sessão

Virtual de 17.4.2020 a 24.4.2020.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, conheceu parcialmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para: 1. Indeferir, por ora, o pedido de medida cautelar, no que tange à ordem para "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", constante do item "a" da p. 84 da inicial; 2. Deferir a medida cautelar pleiteada, em menor extensão, para dar interpretação conforme ao art. 2º do Decreto 27.795, de 2001, a fim de restringir a utilização de helicópteros nas operações policiais apenas nos casos de observância da estrita necessidade, comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado; 3. Indeferir, por ora, os pedidos formulados na inicial e indicados nas alíneas "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) e "d" (determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas diretrizes constitucionais) da petição; 4. Indeferir, por ora, o pedido veiculado na alínea "e" ("determinar a presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais"), sem prejuízo do reconhecimento do direito de todo indivíduo ferido ou afetado receber assistência médica o mais breve possível; 5. Deferir a medida cautelar requerida para determinar que o Estado do Rio de Janeiro oriente seus agentes de segurança e profissionais de saúde a preservar 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; 6. Deferir a medida cautelar para acolher o pedido formulado na alínea "k", para 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*; 7. Indeferir, apenas por ora, o pedido para se determinar a elaboração de ato administrativo que regulamente o envio de informações relativas às operações policiais pelos agentes policiais ao Ministério Público do Estado

do Rio de Janeiro, conforme item "i" da petição inicial; 8. Deferir o pedido formulado na alínea "g" a fim de determinar que, no caso de realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) a absoluta excepcionalidade da medida, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões, com o envio dessa justificativa ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em até 24 horas; (ii) a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos; e (iii) a elaboração de protocolos próprios e sigilosos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde, de maneira que os diretores ou chefes das unidades, logo após o desencadeamento de operações policiais, tenham tempo hábil para reduzir os riscos à integridade física das pessoas sob sua responsabilidade; 9. Indeferir, ante possível perda de objeto, o pedido de 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; 10. Indeferir, apenas por ora, o pedido formulado pelo Partido requerente constante da alínea "j" da inicial (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); 11. Deferir os pedidos cautelares veiculados nas alíneas "l", "m", "n" e "o", a fim de reconhecer que sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente. A investigação, por sua vez, deverá atender ao que exige o Protocolo de Minnesota, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à priorização de casos que tenham como vítimas as crianças. Ademais, por ser função essencial do Estado, acolher também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão; 12. Deferir o pedido formulado pelo Partido requerente, para suspender a eficácia do art. 1º do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019; e 13. Não conhecer do pedido veiculado na alínea "q" da inicial, tudo nos termos do voto do Relator, vencidos parcialmente os Ministros Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Dias Toffoli (Presidente), que deferiam a cautelar em maior extensão. Não

participou deste julgamento o Ministro Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 7.8.2020 a 17.8.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário