

03/02/2022

PLENÁRIO

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

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
EMBTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E OUTRO(A/S)
EMBTE.(S)	: EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRO-DESCENDENTES E CARENTES
ADV.(A/S)	: WALLACE DE ALMEIDA CORBO
EMBTE.(S)	: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
EMBTE.(S)	: JUSTIÇA GLOBAL
ADV.(A/S)	: DANIELA FICHINO
EMBTE.(S)	: 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
EMBTE.(S)	: ASSOCIACAO REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARE
ADV.(A/S)	: CAROLINE MENDES BISPO
EMBTE.(S)	: MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	: ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA
ADV.(A/S)	: MARCELO DIAS
EMBTE.(S)	: INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIAO-ISER
ADV.(A/S)	: ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
EMBTE.(S)	: CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - CNDH
ADV.(A/S)	: EVERALDO BEZERRA PATRIOTA

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 2 de 530

ADPF 635 MC-ED / RJ

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

EMENTA: CONSTITUCIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OMISSÃO ESTRUTURAL DO PODER PÚBLICO NA ADOÇÃO DE MEDIDAS DE REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL. GRAVE VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS. NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE PLANO PARA A REDUÇÃO DA LETALIDADE. DECISÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. MORA INCONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DA MEDIDA ESTRUTURAL. DEFERIMENTO DO PEDIDO. TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE DOS PROTOCOLOS DE ATUAÇÃO POLICIAL. IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL. DEFERIMENTO DO PEDIDO. MEDIDAS CAUTELARES ADICIONAIS PARA A GARANTIA DA DECISÃO COLEGIADA. PREVISÃO LEGAL EXPRESSA. INSTALAÇÃO DE CÂMERAS E GPS. DEFERIMENTO. PRESENÇA DE SERVIÇO DE SAÚDE NA REALIZAÇÃO DE GRANDES OPERAÇÕES. DEFERIMENTO. PROCEDIMENTO DE INVESTIGAÇÃO NO CASO DE DESCUMPRIMENTO DA MEDIDA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL E DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. EMBARGOS ACOLHIDOS.

ADPF 635 MC-ED / RJ

1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental, ao admitir diversas medidas de natureza cautelar, instrumentaliza a jurisdição constitucional para enfrentar os litígios estruturais que se configuram 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. Isso porque é típico dessas ações a adoção de ordens flexíveis, com a manutenção da jurisdição, para assegurar o sucesso das medidas judiciais determinadas. Precedentes.

2. Embora já houvesse ordem da Corte Interamericana para a adoção de um plano de redução da letalidade policial, a mora no cumprimento da decisão foi agravada ante a restrição das operações policiais, já que não dispunha o Estado de parâmetro normatizado de proporcionalidade para a definição de casos de absoluta necessidade, o que justifica a readequação da cautelar apreciada, para determinar a elaboração, com a indispensável participação da sociedade civil, de um plano que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e a previsão dos recursos necessários para a sua implementação.

3. Os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, aprovados pelas Nações Unidas, são os limites mínimos que devem ser empregados para a atuação das forças policiais, quer em contextos de pandemia, quer em qualquer outro contexto. Precedentes.

4. A interpretação constitucionalmente adequada do direito à vida somente autorizaria o uso de força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letras, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida – e nenhum outro bem – de uma ameaça iminente e concreta. Cabe às forças de segurança examinarem diante das

ADPF 635 MC-ED / RJ

situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas *a fortiori*.

5. Os protocolos de atuação policial devem ser públicos e transparentes, porque asseguram a confiabilidade das instituições de aplicação da lei e amparam os agentes de Estado na sua atividade, dando a eles a necessária segurança jurídica de sua atuação. Só é possível avaliar a atuação policial caso se saiba com antecedência quais são precisamente os parâmetros que governam a atuação dos agentes de Estado.

6. Segundo a maioria do Colegiado, a entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade dos atos praticados. Vencido, no ponto, o Relator.

7. A existência de legislação que concreta e especificamente determina a aquisição e instalação de câmeras e equipamentos de GPS nos uniformes e viaturas policiais obriga que o Poder Executivo, máxime quando não assegure outras medidas de redução da letalidade, dê-lhe imediato cumprimento, garantido o acesso posterior às imagens pelo Ministério Público e observada a necessária priorização das unidades de polícia responsáveis pelas operações nas comunidades pobres.

8. A imposição legal e a exigência de prestação de serviços médicos aos feridos em decorrência da atuação dos agentes de segurança do Estado obriga a disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados.

9. Embargos de declaração acolhidos em parte.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do

ADPF 635 MC-ED / RJ

Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário realizada por videoconferência, sob a Presidência do Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, em acolher parcialmente os embargos de declaração para: 1 – por unanimidade e nos termos do voto do Ministro Edson Fachin (Relator), deferir o pedido de medida cautelar constante do item “a” da petição inicial, a fim de 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 a previsão dos recursos necessários para a sua implementação; 2 – por maioria e nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro André Mendonça, determinar que até que o plano mais abrangente seja elaborado, atendido o domínio normativo da administração e consideradas as peculiaridades locais, bem como assegurado às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais, a serem avaliadas, quando do emprego concreto, pelas próprias forças, cabendo aos órgãos de controle e ao Judiciário, avaliar as justificativas apresentadas quando necessário. Assim, no que tange à aplicação dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, **tal como aqui consta (itens “2” e “4”),** cabe às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas *a fortiori*; 3 – por unanimidade e nos termos do voto do Relator, criar um grupo de trabalho sobre Polícia Cidadã no Observatório de Direitos Humanos localizado no Conselho Nacional de Justiça; 4 – por maioria e

ADPF 635 MC-ED / RJ

nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro André Mendonça, reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado quando, ressalvada a ineficácia da elevação gradativa do nível da força empregada para neutralizar a situação de risco ou de violência, (i) exauridos demais meios, inclusive os de armas não-letras, e for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Cabe ao Executivo local sopesar, de um lado, a necessidade de reduzir o risco de dano desnecessário aos direitos humanos nas operações policiais nas favelas, e de outro, as ameaças enfrentadas pelos agentes públicos no cumprimento de seus deveres estatais. Fica ressalvada a possibilidade, desde que posteriormente justificada, que o agente do Estado possa desde logo fazer uso de força potencialmente letal, quando se fizerem necessárias e proporcionais à ameaça vivenciada no caso concreto. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida e nenhum outro bem de uma ameaça iminente e concreta. Aqui, por igual, como já salientado acima, cabe às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas *a fortiori*; 5 – por unanimidade e nos termos do voto do Relator, reconhecer, sem efeitos modificativos, a imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes; 6 – por maioria e nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Rosa Weber, Roberto Barroso e Cármem Lúcia, indeferir, o pedido constante do item “h” da petição inicial, mantendo o sigilo dos protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro; 7 - Deferir, **em parte**, o pedido constante do item “d” da petição inicial para determinar

ADPF 635 MC-ED / RJ

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: (i) a diligência, no caso específico 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, **pode ter por base denúncia anônima**; (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. Os subitens (i), (iii) e (iv) foram julgados à unanimidade e nos termos do voto do Relator. O subitem (ii) foi julgado por maioria e nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencido o Ministro Edson Fachin (Relator); 8 – por unanimidade e nos termos do voto do Relator, deferir o pedido constante do item “e” da petição inicial, para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados, sem prejuízo da atuação dos agentes públicos e das operações; 9 – por maioria e nos termos do voto do Relator, considerando que a legislação estadual vai ao encontro da pretensão da parte requerente, deferir o pedido constante do item “j” da petição inicial, para 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, vencidos os Ministros André Mendonça e Nunes Marques; 10 – por maioria e nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Roberto Barroso, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, indeferir o pedido para que o Conselho Nacional do Ministério Público avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro;

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 8 de 530

ADPF 635 MC-ED / RJ

11 – por maioria e nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, indeferir o pedido para que eventual descumprimento da decisão proferida por este Tribunal seja investigado pelo Ministério Público Federal.

Brasília, 3 de fevereiro de 2022.

Ministro EDSON FACHIN

Relator

Documento assinado digitalmente

31/05/2021

PLENÁRIO

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

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
EMBTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E OUTRO(A/S)
EMBTE.(S)	: EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRO-DESCENDENTES E CARENTES
ADV.(A/S)	: WALLACE DE ALMEIDA CORBO
EMBTE.(S)	: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
EMBTE.(S)	: JUSTIÇA GLOBAL
ADV.(A/S)	: DANIELA FICHINO
EMBTE.(S)	: 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
EMBTE.(S)	: ASSOCIACAO REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARE
ADV.(A/S)	: CAROLINE MENDES BISPO
EMBTE.(S)	: MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	: ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA
ADV.(A/S)	: MARCELO DIAS
EMBTE.(S)	: INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIAO-ISER
ADV.(A/S)	: ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
EMBTE.(S)	: CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - CNDH
ADV.(A/S)	: EVERALDO BEZERRA PATRIOTA

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 10 de 530

ADPF 635 MC-ED / RJ

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

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de embargos de declaração opostos contra o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal assim ementado:

“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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 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.

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

ADPF 635 MC-ED / RJ

omissão constitucional, 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 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.

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 direito humano 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 os 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."

O Partido Socialista Brasileiro, requerente da presente ação direta, impugna o deferimento parcial da cautelar, alegando a existência de contradição e obscuridade no acórdão embargado.

A primeira contradição, segundo alega o requerente, tem relação com à decisão da Corte Interamericana e à afirmação, constante do voto deste Relator, de que a ordem eventualmente concedida pelo Tribunal seria redundante. De acordo o Partido, "a resistência do Estado brasileiro em cumprir a decisão do organismo internacional deveria reforçar a necessidade de atuação deste Supremo Tribunal Federal" (eDOC 254, p. 5), o que o próprio voto teria reconhecido, ao ter concedido os pedidos constantes dos itens "l", "m", "n" e "o" da inicial e que também constavam da decisão da Corte Interamericana.

Invoca, ainda quanto a esse ponto, a posição doutrinária do e. Min. Roberto Barroso assim como o precedente firmado na ADPF 709, de sua Relatoria, para defender a possibilidade de atuação do Tribunal, mesmo

ADPF 635 MC-ED / RJ

em sede de cautelar, no sentido de se suprir grave omissão constitucional.

A obscuridade, por sua vez, estaria na ausência de referência expressa a “adolescentes” relativamente ao pedido “n”, uma vez que a priorização de casos que tenham como vítimas as crianças deve também abranger os adolescentes, nos termos do art. 227 da Constituição Federal e do art. 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Uma segunda omissão diz respeito ao pedido “h”, que requer a transparência de todos os protocolos de atuação policial e não, como constou da decisão, apenas o Manual Operacional das Aeronaves. O Partido defende também que o Manual tenha seu acesso publicizado relativamente ao seu art. 12, porque é justamente o preceito que regulamenta a política de redução de danos no uso de aeronaves, não havendo, portanto, perda de objeto.

Por tudo isso, requer, em sede de embargos, o saneamento das omissões e contradições, a fim de que sejam deferidos os pedidos constantes do item “a”, “n” e “h” da petição inicial.

Em nova petição, protocolada em 06 de novembro de 2020, o Partido aponta que, no mês de outubro, um número expressivo de operações foi realizado, sugerindo, segundo alega, que não teria sido observada a excepcionalidade exigida pela decisão do Tribunal, objeto de acórdão assim ementado:

“Ementa: REFERENDO EM MEDIDA INCIDENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES POLICIAIS NAS COMUNIDADES DO RIO DE JANEIRO DURANTE A PANDEMIA MUNDIAL. MORA DO ESTADO NO CUMPRIMENTO DE DECISÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA.CONTEXTO FÁTICO EM QUE OS MORADORES PERMANECEM MAIS TEMPO EM CASA. RELATOS DE OPERAÇÕES QUE REPETEM O PADRÃO DE VIOLAÇÃO JÁ RECONHECIDO PELA CORTE

ADPF 635 MC-ED / RJ

INTERAMERICANA. PERICULUM IN MORA. CONCESSÃO DA MEDIDA. 1. A mora no cumprimento de determinação exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos é fundamento que empresa plausibilidade à tese segundo a qual o Estado do Rio de Janeiro falha em promover políticas públicas de redução da letalidade policial. 2. A permanência em casa dos moradores das comunidades do Rio de Janeiro em decorrência da pandemia internacional, assim como os relatos de novas operações que, aparentemente, repetem os padrões de violações anteriores, fundamentam o receio de que a medida, caso concedida apenas ao fim do processo, seja ineficaz. 3. Medida cautelar deferida para determinar: (i) que, sob pena de responsabilização civil e criminal, não se realizem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do COVID-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, que devem ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro responsável pelo controle externo da atividade policial; e (ii) que, nos casos extraordinários de realização dessas operações durante a pandemia, sejam adotados cuidados excepcionais, devidamente identificados por escrito pela autoridade competente, para não colocar em risco ainda maior população, a prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de atividades de ajuda humanitária.”

Em 26.11.2020, foram solicitadas novas informações do Estado do Rio de Janeiro e do Ministério Público do Estado, no seguintes termos:

“Dessa forma, oficie-se ao Estado do Rio de Janeiro, para que, em cinco dias, informe sobre:

- a. o cumprimento da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos relativamente ao estabelecimento de metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial, nos termos dos

ADPF 635 MC-ED / RJ

parágrafos 321 e 322 da Sentença de 16 de fevereiro de 2017;

b. caso ainda não tenha sido cumprida a determinação, as razões que justificam a mora, indicando, ainda, o nome das autoridades que tinham e que têm responsabilidade para dar execução à medida;

c. a justificativa apresentada para a manutenção de eventual sigilo relativo aos protocolos de atuação policial, com cópia da decisão de classificação (art. 28 da Lei 12.527, de 2011);

d. as justificativas apresentadas para a realização das operações narradas pela petição (eDOC 261), com cópia dos ofícios que as encaminharam para o Ministério Público do Estado, assim como da descrição dos cuidados tomados quando da realização dos atos.

Ademais, tendo em vista que, quando do julgamento da medida cautelar, o Tribunal reconheceu a competência investigatória do Ministério Público, não como possibilidade, mas como imposição nos casos em que houver uso de violência estatal, oficie-se ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, para que, no prazo de cinco dias, informe os dados dos autos de investigação abertos (número ou protocolo de autuação, nomes dos investigados e síntese dos fatos a serem apurados) para a apuração das mortes que ocorreram em decorrência da atuação de agentes do Estado desde a concessão da medida cautelar. Solicitem-se, ainda, cópia das justificativas apresentadas pelo Estado, assim como dos relatórios produzidos ao final de cada operação.

Oficie-se, por fim, ao Conselho Nacional do Ministério Público, a fim de que acompanhe o cumprimento da ordem exarada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.”

O Estado do Rio de Janeiro, em sede de informações, alegou que o cumprimento da decisão da Corte Interamericana, no sentido de se promover a redução da letalidade policial, tem sido examinado por meio

ADPF 635 MC-ED / RJ

de um novo Decreto do Governador, cujos estudos estão sendo feitos no processo SEI-160183/000034/2020.

Em consulta ao Diário Oficial do Estado, de fato, em 18.12.2020, foi publicada a Resolução Conjunta SEPOL/SEPM n. 21, de 17 de dezembro de 2020, que dispõe sobre o mecanismo de cálculo para pontuação semestral das RISP/AISP, relativo ao sistema de definição e gerenciamento de metas para os indicadores estratégicos de criminalidade no Estado do Rio de Janeiro.

Quanto ao sigilo dos documentos, afirmou que ele se devem “a ordem eminentemente técnica”, sendo que sua divulgação aumentaria sobremaneira o risco de fracasso das operações policiais”.

O Estado também fez a juntada das comunicações que expediu ao Ministério Público dando notícia de operações realizadas. Informou, ainda, que (eDOC 278):

“Quanto às operações realizadas pela Polícia Civil do Rio de Janeiro, cumpre destacar que elas respeitaram os requisitos de (i) excepcionalidade, (ii) obediência a normas de cuidado e (iii) remessa imediata de tais justificativas e expedição de relatórios em até 24 (vinte e quatro) horas ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Com efeito, desde a primeira decisão proferida nos autos desta ADPF, a Polícia Civil só realizou operações em comunidade durante a pandemia de COVID em caráter excepcional, fora do horário de entrada e saída de escolas, evitando assim maior fluxo de pessoas, sem a utilização de unidades de ensino ou de saúde como bases operacionais, bem como sem a utilização de helicópteros, primando-se pelo tripé da inteligência, investigação e ação, tal como reconhecido pelo Ministério Público estadual em seu último petitório. De resto, como comprovam os documentos em anexo, foram encaminhados ofícios ao MPERJ com os relatórios de todas as operações realizadas pela Polícia Civil desde que assim determinado na presente ADPF.”

ADPF 635 MC-ED / RJ

O Ministério Público do Estado informou que está empenhado em dar pleno cumprimento a decisão do Tribunal e que tem não apenas recebido as informações das operações, como também tem instaurado procedimentos de investigação para apurar os incidentes letais.

Em petição datada de 08.12.2020, o Partido requerente alega que “as informações prestadas pelo governo e pelo *Parquet* fluminenses, entretanto, revelam que tais órgãos não estão nada preocupados em atender, com a urgência e a seriedade que a questão demanda, as decisões cautelares proferidas por este eg. STF” (eDOC 284, p. 5).

Afirma, nesse sentido que o Estado do Rio de Janeiro não cumpriu a determinação de elaborar um plano para redução da letalidade policial, conforme determinou a Corte Interamericana em 2017.

Quanto às informações sobre a publicidade dos documentos, alerta que não se trata de exigir a divulgação prévia das operações de segurança, mas de determinar que sejam disponibilizadas à sociedade as normas que consolidam os parâmetros gerais de conduta a serem seguidos por todos os policiais civis e militares em suas atividades. Para o Partido, o Estado não trouxe nenhuma informação capaz de comprovar a declaração de que as operações tenham se restringido a situações excepcionais. Quanto aos ofícios encaminhados, afirma que se cuida “de um simples compilado de pouquíssimas trocas de e-mail entre a Polícia civil e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro”, sem, porém, apresentar as justificativas necessárias para a realização da operação (eDOC 284, p. 7).

No que tange às informações do Ministério Público, o Partido requerente contesta a afirmação de que o “juízo de valor acerca da necessidade emergencial de levar a efeito uma operação policial em comunidade, durante o período de restrição de circulação declarado pelo Poder Público, continua sendo das polícias”. Isso porque, “a ideia de absoluta excepcionalidade tem de ser interpretada de modo a abranger apenas hipóteses que envolvam, de fato, riscos extraordinários à vida, como, por exemplo, conflitos armados entre facções ou sequestros em curso dentro de comunidades” (eDOC 284, p. 8). Defende que “não há

ADPF 635 MC-ED / RJ

plena discricionariedade policial no que diz respeito à realização de operação em comunidades fluminenses durante a pandemia" (eDOC 284, p. 8), e que não basta disponibilizar um endereço eletrônico para receber as comunicações, pois é necessária a presença física de um promotor plantonista no dia a dia. O Partido e os *amici curiae* formularam, assim, novos pedidos em acréscimo aos que foram feitos nos embargos de declaração, a fim de exigir que o Governador do Estado, o Ministério Público e o Conselho Nacional do Ministério Público, cumpra os requisitos materiais e formais da decisão:

"(ii) requerem a intimação do Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro:

(ii.1) para que cumpra, imediatamente, os requisitos materiais e formais estabelecidos na decisão proferida por este eg. STF em sede de tutela provisória incidental, a saber (a) a absoluta excepcionalidade de operações policiais em comunidades fluminenses durante a pandemia do novo coronavírus, conceito que não abrange alusões genéricas à atual situação calamitosa da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro, (b) a adoção de cuidados especiais quando da realização de operações em hipóteses extraordinárias, e (c) o envio por escrito, em até 24 (vinte e quatro) horas, dos motivos excepcionais que justificaram essas operações e dos cuidados adicionais adotados;

(ii.2) para que implemente, de maneira imediata, os itens 2, 5, 6, 8 e 12 do dispositivo do acórdão referente ao julgamento das medidas cautelares originalmente postuladas na ADPF nº 635, inclusive o comando que diz respeito à reinserção de indicadores estratégicos de metas de redução de homicídios ao cálculo de gratificações de delegacias e batalhões; (

ii.3) para que atenda ao item "d" do recente despacho do il. Relator da ADPF nº 635, que requer o envio "[d]as justificativas apresentadas para a realização das operações narradas pela petição (eDOC 261), com cópia dos ofícios que as encaminharam para o Ministério Público do Estado, assim como da descrição dos cuidados tomados quando da realização

ADPF 635 MC-ED / RJ

dos atos”;

(iii) requerem a intimação do Exmo. Sr. Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro:

(iii.1) para que determine, aos órgãos ministeriais com atribuição para tanto, que efetuem o controle dos requisitos materiais para a realização de operações policiais em comunidades fluminenses durante a pandemia, estabelecidos na decisão tomada por este eg. STF em sede de tutela provisória incidental postulada nos autos da ADPF nº 635, notadamente a estrita observância do conceito de absoluta excepcionalidade, que não pode consistir em alegação genérica sobre a atual situação calamitosa da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, e a adoção de cuidados adicionais quando da realização de operações policiais em hipóteses extraordinárias;

(iii.2) para que determine a designação de promotor, em regime de plantão físico, para o recebimento de denúncias de violações de direitos fundamentais por parte de agentes das forças de segurança fluminenses, nos termos do item 11 do dispositivo do acórdão referente às liminares originalmente requeridas na ADPF nº 635;

(iii.3) para que envie informações acerca da existência (ou não) de procedimentos autônomos do próprio MPERJ para investigar mortes e outras violações de direitos humanos ocasionadas por intervenção policial, com o respectivo número ou protocolo de autuação do procedimento, nomes dos investigados e síntese dos fatos a serem apurados, nos termos do despacho proferido pelo il. Relator da ADPF nº 635, bem como acerca dos procedimentos abertos para verificar a observância, pelas polícias fluminenses, dos critérios materiais para a realização de operações policiais em comunidades fluminenses durante a pandemia, estabelecidos em sede de tutela provisória incidental postulada nos autos da ADPF nº 635; e

(iv) requerem a intimação do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP para acompanhar o cumprimento, pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, das

ADPF 635 MC-ED / RJ

decisões já proferidas por este eg. Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF nº 635.”

O Partido solicitou, também, por meio de nova petição (eDOC 296), a liberação do acesso aos documentos trazidos pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em suas informações, o que foi deferido (eDOC 349).

Em petição de 12 de fevereiro, o Partido requerente e os *amici curiae* narram o que entendem ser uma “processo de desrespeito institucional às decisões do Supremo Tribunal Federal” (eDOC 332):

“No dia 04 de janeiro de janeiro, a Polícia Militar do 18º BPM realizou ação que culminou na morte de Marcelo Guimarães (38 anos). Marcelo estava indo para o trabalho no momento em que foi alvejado por um tiro e veio a falecer, sem que o fosse prestado socorro imediato. Segundo relato de moradores, houve demora por parte dos policiais na assistência à vítima, que deixou dois filhos. Em postagem nas suas redes sociais, um policial militar ameaçou os moradores da região, sobre o caso.

Em 05 de janeiro de 2021, o 12º BPM de Niterói, realizou operação em Santo Cristo, Engenhoca; em que foram vítimas Gabriel Machado Estevão, 19 anos, que era pessoa com deficiência e catava materiais recicláveis e Jefferson Bispo da Silva Freitas, de apenas 15 anos.

No dia 08 de janeiro de 2021, Policiais do Batalhão de Operações Especiais (BOPE), do 7º BPM de São Gonçalo e do Grupamento Aeromóvel, realizaram operação na Vila Candoza, no Complexo da Alma, em São Gonçalo, inclusive com registro de uso de helicóptero como plataforma de tiro.

Em 11 de janeiro de 2021, Policiais Militares realizaram operação no Morro Santa Marta, em Botafogo. Segundo relatos dos moradores, houve invasão de domicílios com arrombamento de portas e truculência, conforme relato do repórter fotográfico Tandy Firmino que teve sua casa invadida

ADPF 635 MC-ED / RJ

e danificada por policiais.

Nos dias 13 e 14 de janeiro, uma operação policial durou mais de 24h no Complexo do Alemão . Os relatos são de intenso tiroteio, uso de blindados vinculados tanto à Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP) quanto ao Batalhão de Operações Especiais (BOPE), explosões de granada, bem como truculência contra jornalistas e comunicadores populares – evento que resultou, segundo comunicação da própria PMERJ em sua página no Twitter, na apreensão de celulares de comunicadores da favela.

(...)

No dia 31 de janeiro, o gari Marcelo de Almeida da Silva foi baleado durante uma ação da polícia militar, quando saía para trabalhar na Vila Cruzeiro, Zona Norte do Rio de Janeiro e terminou por falecer. Ele foi deixado no Hospital Getúlio Vargas pelos policiais, que afirmaram que ele estaria tendo uma convulsão, sem informar que havia sido baleado. O registro feito na 22a Delegacia de Polícia, e só depois, confirmada a lesão por arma de fogo, o caso seguiu para a Delegacia de Homicídios.

Em 02 de fevereiro, Ana Clara Machado, de 5 anos, foi morta durante uma ação da Polícia Militar em Monan Pequeno, Pendotiba, Niterói. A criança brincava com o primo no momento que foi atingida e não sobreviveu. A Defensoria Pública solicitou informações sobre a operação, em 5 dias, no entanto não obteve resposta no prazo.

De acordo com levantamento da plataforma Fogo Cruzado, somente em 2021 foram 4 (quatro) crianças vítimas de “bala perdida” na região metropolitana do Rio de Janeiro. As outras foram Alice (6), no Rio Comprido; Rafaela Capela da Silva (7), no Morro do Juramento, durante ação policial; Andryw Morelli (9), no Realengo; todos na capital. Além do caso das meninas Emily (4) e Rebecca (7) letalmente alvejadas por disparo de arma de fogo, na comunidade Santo Antonio, em Duque de Caxias, em 4.dez.2020. Segundo relatos de familiares, que são assistidos pela Defensoria Pública, os

ADPF 635 MC-ED / RJ

disparos partiram de uma viatura da Polícia Militar.

Em 03 de fevereiro, 10 (dez) pessoas foram mortas durante uma megaoperação policial em Quintino, Zona Norte, com mais de 300 agentes. A operação foi realizada pelo Batalhão de Operações Especiais (Bope), Choque, 18ºBPM (Jacarepaguá), 3ºBPM (Méier) e 9ºBPM (Rocha Miranda) em 8 comunidades. A Defensoria Pública solicitou informações sobre a operação, em 5 dias, no entanto não obteve resposta no prazo.

No dia 09 de fevereiro de 2021, foram registradas atividades em pelo menos 4 localidades. Em Senador Camará, foi realizada uma operação pela Polícia Civil em que 4 (quatro) pessoas terminaram mortas. No Morro dos Macacos um homem foi morto durante operação policial. Outro homem também foi morto na Vila Kennedy, local que teve o maior registro de tiroteios (33) da Região Metropolitana do Rio de Janeiro neste ano, segundo dados da Plataforma Fogo Cruzado.

Na Cidade de Deus, a Polícia Militar realizou operação nos dias 09 e 10 de fevereiro. Moradores relatam que a operação ocorreu com excessos por parte dos policiais.”

A partir desses fatos, requereram novo pronunciamento deste Tribunal restringindo o alcance do conceito de absoluta excepcionalidade, sugerindo, para tanto, que se limite às hipóteses em que a vida dos moradores de áreas sensíveis esteja em situação de perigo imediato e concreto.

Também como forma de apontar obscuridades no acórdão, o Procurador-Geral da República, por de meio de ofício (eDOC 235), encaminha dúvidas trazidas pelo Procurador da República Eduardo Santos de Oliveira Benomes acerca do conceito de imediatidate, presente na determinação de informar o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, quando da realização de operações policiais.

Em vista das alegações trazidas, convoiei, com o auxílio do Procurador-Geral da República, audiência pública, que foram realizadas nos dias 16 e 19 de abril de 2021.

As alegações trazidas pelo Partido nos embargos foram corroboradas

ADPF 635 MC-ED / RJ

por Paulo Henrique de Oliveira, do Movimento Parem de Nos Matar, na audiência pública realizada nos dias 16.04.2021 e 19.04.2021:

"[Em relação à elaboração do plano de redução da letalidade] nós entendemos que o controle da letalidade é o pilar das nossas lutas. Nós precisamos ter planos e protocolos que sejam eficientes e transparentes na luta contra a letalidade policial. Não estamos falando de protocolos mágicos, de planos mágicos. Nós queremos que se adote protocolos já existentes inclusive das Nações Unidas e de órgãos de que o Brasil é signatário. Exemplo é o Protocolo de Minessota que, entre outras coisas, visa a uma transparência na investigação de mortos por policiais militares, além da não interferência de atores poderosos e partidos políticos. Porque não pode se politizar os direitos humanos da forma como se tem feito no Brasil. Esse pensamento binário fraco de dizer que nós que defendemos direitos humanos estamos defendendo bandidos. Não defendemos bandidos! Nós defendemos a vida!

(...)

[Em relação ao uso de helicópteros], a nossa maior preocupação, Ministro, é o helicóptero ser usado como plataforma de tiro.

(...)

[Em relação aos mandados de busca e apreensão], é pedido que o Judiciário indique de forma objetiva e precisa o local de cumprimento desse mandado. Nós estamos pedindo que não exista mandado genérico e coletivo. Já foi apontado mais cedo na audiência, que o Estado diz que não tem como prever onde a pessoa está morando. Ora, senhor Ministro, isso só existe porque o Estado não está dentro da comunidade. (...) Morar da favela, senhor Ministro, nós não temos direito de propriedade. Nós não temos o direito de propriedade de nossas casas e não temos endereço para o Estado. Aí ele se vale da própria incompetência para poder justificar a sua violência.

[Quanto à presença obrigatória de ambulâncias], isso daqui, senhor Ministro, pra gente é quase que inacreditável. Em

ADPF 635 MC-ED / RJ

uma operação policial, que nós sabemos que vai ter confronto armado não se tenha previsão de uma ambulância durante essas operações. Nós temos previsão de duas ambulâncias para jogos de futebol, para proteger 22 jogadores e não temos uma ambulância para proteger 30 mil pessoas de uma comunidade que pode ser vítima de uma bala perdida, como é usualmente dito pela grande imprensa e pelo próprio Estado. É necessário, sim, senhor Ministro, que não tenhamos outros filhos de Bruna, outros filhos de Marcos Vinícius, que a ambulância chegou na hora certa, mas, criminosamente, não foi permitida a entrada da ambulância na comunidade para socorrer o pobre do garoto e hoje, como a companheira Bruna que está aqui, poderia estar contando o terror que é viver na comunidade e ser alvejada por um tiro.

(...)

As famílias precisam ter local para serem ouvidas. E que seja um local onde elas se sintam seguras. Quero fazer um parênteses para destacar a Corregedoria da Polícia Militar no Méier que, em boa parte, dito pelos familiares, tem tratado as pessoas com decência. Mas, senhor Ministro, é preciso destacar também o desconforto que é para um familiar, ir à Corregedoria da Polícia Militar e denunciar os seus pares. Essa oitiva deveria ser feita no Ministério Público. No Rio de Janeiro, nós tínhamos o GAESP, onde as famílias eram ouvidas após as operações e para as investigações de crimes cometidos supostamente pela Polícia Militar. Esse GAESP era uma referência no Brasil, a partir da criação do GAESP no Rio de Janeiro se criou outros órgãos no Brasil, porque era uma referência. Foi um avanço e um local de escuta, mas hoje o Procurador-Geral do Estado desfez o GAESP. Nós lutamos para que tenhamos no Rio de Janeiro um controle externo e a gente tá vendo o Procurador desfazer o GAESP.

[Relativamente à publicidade dos protocolos], nosso objetivo era reforçar o controle externo da polícia e que todos os protocolos sejam claros, para a sociedade. Para que tenhamos como saber cobrar e por que cobrar.

ADPF 635 MC-ED / RJ

[Em relação à obrigação de utilização de câmeras], mundialmente já existem esses protocolos. Que é: câmera da viatura com microfone, câmera na roupa do policial e GPS. Para ilustrar isso daqui, vamos relembrar do caso de 12.2019, em Belford Roxo, onde câmeras de segurança flagram dois policiais alvejando dois rapazes de moto. Esses dois policiais que alvejaram esses dois rapazes lá em Belford Roxo, eles foram presos em flagrante por conta de um câmera de segurança que estava na via. Mas repare: esses policiais não deveriam estar naquela estrada, eles estavam fora de sua jurisdição. Se nós tivéssemos o GPS nessa viatura, provavelmente o controle do batalhão entraria em contato para saber por que estavam tão longe da sua jurisdição, do local onde deveriam estar.”

No mesmo sentido, o Dr. Paulo Hartung, representante do Instituto Alana, afirmou que:

“E, é nesse sentido, ouvindo a voz das crianças e adolescentes dessas comunidades que nós gostaríamos de, por fim, Ministro deixar uma sugestão importante de encaminhamento para essa importante necessidade de garantir os direitos de crianças e adolescentes com absoluta prioridade, que é o estabelecimento de um protocolo de atuação abrangente, consistente, transparente e efetiva da força policial para garantir esses direitos, como, por exemplo: mapeamento georreferenciado de áreas de concentração de crianças e adolescentes; a criação de um comitê especializado para atendimento e acompanhamento de ações em áreas com alta concentração de crianças e adolescentes; formação e preparação da força policial para lidar com áreas e com pessoas e crianças e adolescentes; presença obrigatória de socorristas e ambulâncias nas operações; uso de tecnologia, câmeras corporais e GPS para o policiamento mais seguro, mas respeitando os direitos, especialmente à privacidade e, obviamente, aos dados pessoais dessas pessoas; mecanismos de transparência para as operações policiais que envolvam crianças e adolescentes; diminuição do

ADPF 635 MC-ED / RJ

uso ostensivo de armas em áreas sensíveis; padrões para a abordagem e revista de crianças e adolescentes quando estritamente necessário; protocolos de segurança para alunos e escolas; e existência de um ouvidor e controle externo da polícia.

O que nós queremos aqui é ressaltar que são as crianças as maiores vítimas, porque não comprometem somente o seu presente, mas o seu futuro. Quando a gente permite que agentes do Estado continuem violentando os seus direitos à vida, à saúde, à educação, à convivência familiar e comunitária, e ao brincar, nós estamos permitindo que crianças estejam sendo violadas no presente e comprometendo, tanto o seu futuro, como o futuro de todos nós como sociedade e como país."

Em petição datada de 07.05.2021, o Partido requerente e diversos *amici curiae* relataram que os fatos ocorridos na comunidade de Jacarezinho configurariam, em seu entender, o "exemplo mais recente e brutal de descumprimento da decisão deste Supremo Tribunal Federal de restrição às operações policiais durante a pandemia" (eDOC 359). Afirma que, de acordo com números do Instituto de Segurança Pública, 453 foram mortas em decorrência de intervenção de agentes do Estado penas no primeiro trimestre de 2021, o número mais alto da série histórica. Aponta que os números revelam ainda o racismo estrutural da intervenção estatal: 86% das vítimas da letalidade policial eram negras. Defende que os números e o exemplo recente da "chacina de Jacarezinho" devem servir para tratar com absoluta prioridade a definição do conceito de excepcionalidade que justifica as operações policiais no Rio de Janeiro. Retomam a petição apresentada em 12 de fevereiro e rememoram a nota técnica lá juntada, no qual sugerem o desvirtuamento da exigência de proporcionalidade na atuação policial (eDOC 333):

"a força letal, tem sido empregada indiscriminadamente nas operações policiais em áreas sensíveis não para proteger a vida, mas para recuperar objetos roubados, para perseguir

ADPF 635 MC-ED / RJ

criminosos e suspeitos, efetuar prisões, retaliar os grupos armados, reprimir a venda de drogas e cumprir mandados judiciais. Apenas em 4% dos casos, aqueles que se referem à disputa entre grupos criminais, as operações policiais visam a preservação da vida, contrariando as normas internacionais, o direito doméstico e as próprias instruções normativas e protocolos elaborados pelas próprias polícias Militar e Civil. Contudo, as operações policiais não apenas se distanciam do princípio fundamental de proteção da vida, como, principalmente, se dão em franca oposição ao mesmo.”

Requereram (eDOC 359):

“a) a intimação do Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro para que cumpra, imediatamente, os requisitos materiais estabelecidos na decisão proferida por este eg. STF em sede de tutela provisória incidental, a saber (i) a absoluta excepcionalidade de operações policiais em comunidades fluminenses durante a pandemia do novo coronavírus, conceito que limita a atuação a situação de perigo imediato e concreto à vida, e não abrange, por evidente, a realização de chacinas, o cumprimento de mandados de prisão fulcrando-se na morte de investigados (ii) a adoção de cuidados especiais quando da realização de operações em hipóteses extraordinárias;

a.1) a intimação do Sr. Secretário de Estado da Polícia Civil

(i) para que se abstenha de deflagrar qualquer operação policial que não atenda aos requisitos materiais estabelecidos na decisão proferida por este eg. STF em sede de tutela provisória incidental, e

(ii) para que preste informações sobre os fatos relatados acerca da Chacina do Jacarezinho, especialmente sobre as denúncias de uso abusivo da força;

a.2) a intimação do Sr. Secretário de Estado da Polícia Militar para que se abstenha de ordenar qualquer operação policial que não atenda aos requisitos materiais estabelecidos na decisão proferida por este eg. STF em sede de tutela

ADPF 635 MC-ED / RJ

provisória incidental;

b) a intimação do Exmo. Sr. Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro:

b.1) para que determine, aos órgãos ministeriais com atribuição para tanto, que efetuem o controle dos requisitos materiais para a realização de operações policiais em comunidades fluminenses durante a pandemia, estabelecidos na decisão tomada por este eg. STF em sede de tutela provisória incidental postulada nos autos da ADPF nº 635, notadamente a estrita observância de absoluta excepcionalidade, conceito que limita a atuação a situação de perigo imediato e concreto à vida, que não pode consistir em alegação genérica sobre a atual situação calamitosa da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro ou de alegações genéricas de repressão à criminalidade, e a adoção de cuidados especiais quando da realização de operações policiais em hipóteses extraordinárias;

b.2) para que determine, aos órgãos ministeriais com atribuição para tanto, que efetuem a revisão de todos inquéritos policiais e procedimentos investigatórios conduzidos pela Polícia Civil e que sejam suscetíveis de cumprimento de ordens judiciais, por meio de operações policiais, a fim de evitar a deflagração de operações que não atendam aos requisitos materiais estabelecidos na decisão proferida por este eg. STF;

b.3) para que preste contas a respeito de investigações instauradas em face de situações de abuso relatadas, bem como sobre as atividades relacionadas ao cumprimento das decisões proferidas no âmbito dessa ação que dizem respeito ao exercício do controle externo da atividade policial.

c) reitera-se o pedido para que seja disponibilizado o conteúdo de todos os anexos acostados pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro quando da juntada da sua manifestação de prestação de informações (Petição nº 102685/2020, cf. certidão edoc 276), ressalvando-se o sigilo tão somente de eventuais informações de inteligência que não digam respeito ao cumprimento, pelo governo fluminense e pelo MPERJ, das decisões cautelares proferidas por este eg. STF

ADPF 635 MC-ED / RJ

na ADPF nº 635;

d) que seja determinada a notificação do Ministério Público Federal para que adote as medidas necessárias à apuração, por investigação autônoma, do crime desobediência de decisões do STF proferidas nesta ADPF nº 635, na realização de operação policial no Jacarezinho em 06 de maio de 2021 – a Chacina do Jacarezinho –, bem como de todos os ilícitos penais, administrativos e delitos conexos, notadamente a apuração da prática de atos de improbidade administrativa pelo desrespeito à autoridade das decisões do Supremo Tribunal Federal.”

Foram admitidos como *amici curiae*: o Partido dos Trabalhadores PT, o Partido Trabalhista Brasileiro PTB, a Ordem dos Advogados do Brasil Seção do Estado do Rio de Janeiro, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil CFOAB, o Centro pela Justiça e o Direito Internacional CEJIL, o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais IBCCRIM e o Instituto Anjos da Liberdade.

O Estado do Rio de Janeiro apresentou embargos de declaração, alegando, em síntese, não haver os vícios apontados pelo Partido requerente, reconhecendo, contudo, a necessidade de se conferir maior certeza ao conceito de excepcionalidade contido na ordem concedida pelo Tribunal.

É, em síntese, o Relatório.

31/05/2021

PLENÁRIO

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

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Inicio esta manifestação pelo agradecimento genuíno à coragem dos familiares que estiveram presentes na audiência pública, ao serviço público prestado por diversas entidades de defesa de direitos humanos e, acima de tudo, à dedicação e à seriedade acadêmica dos professores e das professoras, dos pesquisadores e das pesquisadoras que contribuíram sobremaneira para retratar a complexidade do tema.

Gostaria, ainda, de fazer um elogio ao espírito público e à dedicação dos policiais civis e militares deste país e, em especial, do Rio de Janeiro.

O objetivo desta arguição de descumprimento de preceito fundamental é o de promover o cumprimento da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, elaborando um plano para a redução da letalidade policial. Não se trata, aqui, de fazer um juízo sobre os policiais individualmente considerados ou mesmo sobre o valoroso serviço prestado pela corporação. Trata-se, sim, de examinar a adequação do arcabouço institucional da polícia aos parâmetros estabelecidos pela Lei Maior. A contribuição que se seguirá neste voto tem por objetivo aprimorar, dentro dos limites da separação de poderes, a prestação de um serviço público essencial, de forma a torná-lo compatível com os reclamos da Constituição Federal e dos tratados de direitos humanos de que faz parte a República Federativa do Brasil. São obrigações que visam não apenas garantir direitos para a população mas também aos agentes de Estado. Não há, nem pode haver, antagonismo entre esses interesses. O atual estágio da política de segurança pública não é apenas uma ameaça para todos os brasileiros, mas também para os policiais que dedicam suas vidas e não raro as perdem – em números vergonhosamente inaceitáveis.

Quando do julgamento da medida cautelar, em brilhante

ADPF 635 MC-ED / RJ

manifestação, o e. Min. Gilmar Mendes bem anotou:

"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."

É essa, portanto, a premissa que orienta a presente manifestação.

Das Violações de Direitos Humanos decorrentes da Ausência de uma Política Pública de Redução da Letalidade Policial

Antes de explicitar os argumentos que justificam o acolhimento dos embargos, é preciso rememorar e corroborar, à luz das informações trazidas na audiência pública, a justificativa de conhecimento da presente arguição em casos, como ocorre nos autos, de violações generalizadas de Direitos Humanos.

Como se indicou no voto da concessão da cautelar, o conhecimento da presente arguição fundamentou-se no precedente da ADPF 347-MC, no qual se reconheceu a possibilidade de utilização da ADPF para atacar omissões estruturais do poder público (estado de coisas constitucional). A admissibilidade da arguição fundamenta-se, portanto, na existência (i) de um quadro de violações sistemáticas, (ii) de uma omissão estrutural que envolva a atuação dos três poderes e (iii) na necessidade de uma solução complexa que envolva a atuação dos três poderes.

Não se desconhece, como anotei no voto proferido em assentada

ADPF 635 MC-ED / RJ

anterior, que a intervenção do Poder Judiciário deve-se dar a partir de parâmetros bem nítidos de atuação, a fim de reduzir possíveis questionamentos sobre eventuais ofensas à separação de poderes (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).

Nesse sentido, para além do quadro de violações trazido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Caso Favela Nova Brasília), da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Relatório n. 141/11, Casos 11.566 e 11.694, Mérito, 31.10.2011) e do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas (CCPR/C/BRA/2004/2), todos examinados e analisados em assentada anterior, é preciso levar em conta o que foi afirmado na própria audiência pública realizada por esta Corte.

O Professor Daniel Hirata, por exemplo, alertou que:

“A violência policial é um dos mais graves e persistentes problemas públicos do Rio de Janeiro. E as ações na área de segurança pública baseadas em operações policiais são parte deste problema.

As operações constituíram-se historicamente como o principal instrumento da ação pública na área de segurança, mas ocorrem ao revés das políticas públicas elaboradas com base em dados e evidências e, portanto, distanciam-se da lógica dos direitos e da prestação de serviços públicos. Elas se caracterizam, pelo uso indiscriminado da força sobre a população negra, pobre e moradora de favelas, um verdadeiro genocídio. Também a serviço de interesses privados e, por vezes, criminosos, como na participação de milícias.

Por que temos quatro vezes mais operações em áreas sob o domínio do tráfico de drogas, se a maior parte do Rio de Janeiro já é controlada pelas milícias?

Em ambos os casos, a brutalidade policial quase nunca resulta em responsabilização legal. Em 99,2% dos casos, o próprio Ministério Público solicita o arquivamento dos

ADPF 635 MC-ED / RJ

inquéritos sobre mortes perpetradas por policiais. Assim, o uso abusivo ou criminoso da força e a certeza da impunidade criam um círculo vicioso entre violência policial e corrupção. É justamente essa perversa estruturação sistêmica, que associa violência policial, corrupção e impunidade, que vem criando forças policiais ineficazes e que, no limite, ameaça as instituições do Estado de Direito. Não custa lembrar que nos regimes democráticos e dentro dos limites do Estado de Direito, a autoridade pública reivindica o monopólio da violência legítima, mas não a disposição ilimitada sobre a vida, como é próprio dos regimes autoritários.”

No mesmo sentido, o Professor Michel Misso, um dos maiores especialistas da área no Brasil, bem retratou o histórico da violência urbana no Rio de Janeiro:

“A competição entre quadrilhas levou a uma corrida armamentista entre elas nos anos 80 e 90, o que exigiu maior controle policial da violência nesses conflitos entre quadrilhas.

Quando uma rede de quadrilhas, denominada facção, tem o oligopólio na distribuição de drogas a varejo, como ocorre em São Paulo, cai a violência no tráfico de drogas, como já ficou demonstrado em vários estudos que nós realizamos. Embora a atividade de venda a varejo seja diária, regular e praticada abertamente em muitas favelas do Rio de Janeiro, sem efeitos de violência, operações policiais de monta são empregadas para reprimir violentamente essas atividades, produzindo muitas mortes entre moradores, traficantes ou não, e também em policiais. Como se fosse uma guerra particular entre polícia e traficantes de morro, a frequência dessas operações, para as quais não existe nada comparável em nenhuma cidade brasileira, nem mundial, tem sido responsável por altas taxas de violência e de letalidade, as maiores do planeta, sem produzir qualquer resultado relevante que as justificasse.

Inúmeros estudos e pesquisas já demonstraram sua inutilidade e sua periculosidade sem que nenhuma autoridade

ADPF 635 MC-ED / RJ

constituída tenha conseguido debelar essas reiteradas operações. Há, inclusive, hipóteses e testemunhas que veem correlação entre essas operações e a regulação de preços cobrados por grupos de policiais para oferecer proteção aos varejistas de drogas.

Há correlação observada em vários trabalhos técnicos entre diminuição das operações policiais invasivas e queda da letalidade policial, como se pode verificar durante os anos de ocupação policial da política das UPPs do Rio de Janeiro. Também foi observada correlação entre práticas policiais que procuraram atender à política de metas de redução de homicídios, política implantada durante as UPPs, e a redução de homicídios dolosos.”

Em uma perspectiva comparada, o Professor Desmond Aras apontou que:

“Utilizando dados publicados por (ininteligível), em 2017, o Rio de Janeiro é parecido, em níveis de homicídios cometidos pela polícia, com a Jamaica, que tem 4,1 por 100 mil habitantes, e El Salvador, que tem 5,2 mortes cometidas por agentes do estado por 100 mil habitantes. Esses dois países estão entre os líderes de taxas de homicídios no hemisfério e, talvez, no mundo. O Rio de Janeiro claramente tem um problema de homicídio policial de importância global. Este é o caso há pelo menos 20 anos.”

Como aponta o Professor, o problema no Rio de Janeiro é ainda agravado pela atuação de milícias:

“Essas organizações, de acordo com o estudo realizado pelo Professor Hirata e seus colegas, controlam 25% dos bairros da cidade, 55% do território da cidade e 33,1% da população. Esses grupos controlam dinheiro de extorsão de comerciantes locais, controlam negócios importantes nesses bairros, como o transporte informal, distribuição de gás de cozinha,

ADPF 635 MC-ED / RJ

microcrédito, agiotagem, grilagem e televisão a cabo, entre outros. Esses grupos também matam seus oponentes locais e aqueles que são vistos como criadores de problemas.

Na comunidade em que eu trabalhei havia um terror profundo em relação a falar sobre essas organizações. Embora alguns membros desses grupos evitem publicamente o tráfico de drogas, há uma história desses grupos assumindo o controle de comunidades e as alugando para quadrilhas de narcotraficantes. A estreita relação entre as milícias e a polícia é enfatizada pelo trabalho do Professor Hirata e seus colegas, que mostram nitidamente menos ações policiais nessas áreas.

Em minhas próprias observações, apesar de amplas evidências sobre atividades criminosas em andamento na vizinhança, pude encontrar regularmente o destacamento de polícia, no local designado para a comunidade, dormindo no seu cubículo de serviço na praça principal do bairro.”

Informações que também foram trazidas pelo Prof. Michel Misso:

“Pesquisadores vêm constatando, Ministro, uma estranha sobreposição, nos últimos anos, entre operações policiais, em uma determinada área contra facções do tráfico, e a sua ocupação posterior por milícias.

A hipótese de uma correlação entre operações policiais contra o tráfico e o aumento das áreas ocupadas por milícias deve ser considerada seriamente, pois aponta para uma possível utilização intencional das operações policiais para fins de expansão do mercado ilegal miliciano. Áreas históricas do subúrbio carioca, como Quintino, sob controle de milícias, já não ocultam as relações dos grupos parapoliciais com as atividades regulares da polícia militar. Cobranças de taxas a comerciantes e outros moradores já são feitas por milicianos em carros oficiais da polícia militar, rompendo com qualquer separação entre uma e outra função.”

Um quadro tão complexo de violações não atinge apenas a

ADPF 635 MC-ED / RJ

população, mas também os próprios policiais, como alertou o Cel. Carlos Alberto de Araújo Gomes Júnior, da Federação Nacional de Entidades de Oficiais Estaduais – FENEME:

“Os objetivos imediatistas que levam a estratégias superficiais e perigosas estão associados, muitas vezes, à interferência na atividade policial com objetivos eleitorais ou eleitoreiros e encontram fortalecimento na ausência de mecanismos de proteção ao mandato dos gestores policiais, de proteção à meritocracia na ascensão profissional e a proteção da escolha técnica de funções de comando e gestão operacional.

Com essas bases, é necessário que seja estabelecida uma dimensão de normatização, acompanhamento, melhoria e forçamento de políticas, diretrizes e procedimentos voltados para a redução da letalidade, controle da força e prevenção de violação de direitos de caráter nacional.

Ouso sugerir que o Conselho Nacional dos Comandantes-Gerais, por sua representatividade, pode se constituir em uma instância geradora dessas referências e autorreguladora de sua aplicação em uma primeira instância.

Aumentar a segurança jurídica do policial que atua de acordo com os protocolos também é premente. A insegurança jurídica é, por vezes, o fantasma que assombra a atividade operacional. E, muitas vezes, o temor da punição decorrente dessa insegurança acaba alimentando uma cadeia de ocultação de prova, de alteração de local de crime, práticas que devem ser repudiadas, excluídas e punidas quando realizadas.”

Não é difícil perceber que a solução desses problemas exige respostas ousadas e igualmente complexas. O Professor Desmond Aras evidenciou as dificuldades – mas também as possibilidades – de se dar respostas institucionais a partir do exemplo norte-americano:

“Quais são as soluções para a corrupção e violência policial? Houve um sucesso notável com decretos de consentimento federal nos Estados Unidos. Trata-se de um

ADPF 635 MC-ED / RJ

processo de três etapas nas quais o Departamento de Justiça Federal dos Estados Unidos busca responsabilizar os departamentos de polícia por abusos de direitos civis e humanos.

A primeira fase desse processo é uma investigação do Departamento de Justiça dos abusos policiais numa jurisdição. Nesse ponto, o Departamento pode seguir em dois caminhos. No primeiro, o Departamento de Justiça pode emitir carta de aconselhamento técnico que, na verdade, é uma conclusão de nível inferior ou, no segundo, pode dar entrada em um decreto de procedimento no tribunal federal. Nesse processo, o departamento demanda mudança nas práticas numa jurisdição. O acordo é oficializado pelo Tribunal. Na terceira fase, o tribunal pode nomear um monitor independente para supervisionar o cumprimento do decreto de consentimento.

Um artigo de (ininteligível), publicado em 2020, mostrou que o processo de investigação reduz os homicídios cometidos por policiais em 27%. A formalização do decreto de consentimento, em si, não afetou os homicídios cometidos pela polícia. A nomeação de um monitor independente reduz as mortes cometidas por policiais em 29%. Em contrapartida, se o Departamento de Justiça optar por uma carta de aconselhamento técnico em vez de um decreto de consentimento, isso leva a um aumento de homicídios cometidos por policiais em 85%.”

Essas soluções foram também apontadas pela Profa. Yanilda Gonzales, que, de forma direta, indicou a necessidade de atuação própria do Poder Judiciário:

“O que um plano executado e monitorado pelo Judiciário possibilita é a extensão do horizonte temporal das reformas, facilitando a implementação das reformas policiais a longo prazo, sem serem ameaçadas por pressões políticas.

Para entender a diferença que o envolvimento do Poder Judiciário faz, gostaria de enfatizar o que já foi falado por meu

ADPF 635 MC-ED / RJ

colega Desmond Arias sobre a atuação dos Departamentos de Justiça nas reformas policiais aqui nos Estados Unidos. A pesquisa citada por meu colega mostrou que intervenções do Departamento de Justiça para reformar agências policiais e municipais somente conseguiram reduzir a letalidade policial quando esses planos de reforma foram monitorados por um juiz durante vários anos, o qual não aconteceu quando o Departamento de Justiça implementou planos de reformas onde há assistência técnica sem a participação do Judiciário.

Podemos comparar esse resultado com outros casos de reforma policial que eu pesquisei, como foi o caso da Polícia Nacional da Colômbia e da província de Buenos Aires, as quais, nos dois casos, vimos a criação de entidades de controle civil externo e da participação da sociedade civil.

Essas reformas também reduziram a letalidade policial nesses casos, mas o trabalho dessas entidades foi interrompido, depois de pouco tempo, por causa de mudanças nas condições políticas. Isso indica que o papel do Judiciário é fundamental. E, no Brasil, um plano de redução de letalidade monitorado pelo STF também poderá ter um impacto significativo a longo prazo.

É possível reduzir a violência policial a curto prazo? Com certeza! No Estado do Rio de Janeiro, as UPPs e a ADPF produziram quedas dramáticas nas taxas oficiais de letalidade policial a curto prazo. Mas essas experiências também demonstram a fragilidade dessa redução, pois, nos dois casos, as taxas tiveram um crescimento alarmante depois de pouco tempo.

As reformas policiais precisam de tempo para dar resultados e para reduzir a letalidade policial de forma permanente a longo prazo.

Nesse sentido, o papel do STF é fundamental para pôr fim a esse pêndulo das reformas policiais e garantir finalmente uma queda permanente da letalidade policial.”

Essas breves passagens, extraídas dos excelentes debates ocorridos durante a audiência pública, demonstram que a atuação desta Corte nada

ADPF 635 MC-ED / RJ

tem de ativismo judicial, expressão de resto vazia e de pouco valor explicativo. Ao contrário, a intervenção deste Tribunal é plenamente justificada em cenários excepcionais onde ocorre o que o Professor Stephen Gardbaum chamou de “completa disfuncionalidade do processo político” (GARDBAUM, Stephen. *Comparative political process theory*. In: *International Journal of Constitutional Law*, v. 18, n. 4, dezembro de 2020).

Em uma perspectiva comparada (GARGARELLA, Roberto. *From Democracy and Distrust to a Contextually Situated Dialogic Theory*. In: *International Journal of Constitutional Law*, v. 18, n. 4, dezembro de 2020), essa justificativa para atuação excepcional dos tribunais, é exemplificada, na Colômbia, pela adoção do instituto do “estado de coisas inconstitucional”; nos Estados Unidos, pela adoção das sentenças estruturais (*structural injunctions*); e, na Índia, pelas estratégias de litigância de interesse público. Todas essas hipóteses esforçam-se por superar impasses institucionais graves que dificultam a realização urgente – como urgente é o direito à vida – dos direitos humanos e fundamentais.

A necessidade de intervenção do Poder Judiciário no presente caso é justificada, especificamente:

(a) pela ausência de protocolos claros de engajamento e de uso da força, medidas de caráter legislativo e executivo, que, de um lado, como aponta a Federação de Oficiais (FENEME) alimenta uma cadeia de ocultação de prova e de alteração de local de crime; e, de outro, amplia a permissividade dos policiais, delegando a eles uma autoridade que não possuem e que é passível de ser corrompida, isto é, a de decidir sobre o direito à vida das pessoas;

(b) pela ausência de protocolos para a preservação de áreas do crime, como destacaram as equipes de peritos que participaram da audiência;

(c) pelas dificuldades de implementação do controle externo, a cargo do Ministério Público, que esbarram não apenas na ausência de normas, como reconheceu o próprio Conselho Superior do Ministério Público, como também nas

ADPF 635 MC-ED / RJ

limitações dos órgãos de policiamento técnico-científico e, sobretudo, de atuação de primeira resposta;

As falhas decorrentes dessas omissões custam vidas. Imputa-se ser a Polícia do Estado do Rio de Janeiro uma das mais violentas do mundo, seus policiais serem mal remunerados e, infelizmente, também estarem entre os que mais morrem em serviço. Esse estado de coisas nada tem de constitucional e demonstra à saciedade que não se criaram os incentivos necessários para o alinhamento da política de segurança pública com a Constituição Federal.

Em conflitos assim, este Supremo Tribunal Federal tem avançado nas técnicas de decisão de modo a, reconhecendo as omissões e mantendo a jurisdição da Corte, determinar que os poderes constituídos adotem as soluções necessárias. Na ADPF 709, Rel. Min. Roberto Barroso, por exemplo, o Tribunal determinou ao Governo Federal que adotasse um Plano Geral para proteger e promover a saúde dos Povos Indígenas e de Recente Contato. De forma semelhante, na ADPF 742, o Tribunal determinou a suspensão das reintegrações de posse promovidas em face das comunidades quilombolas e acolheu o pedido para determinar que a União realizasse um plano nacional de enfrentamento da pandemia covid-19 no que concerne à população quilombola. E ainda, na ADPF 754, de Relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, o Tribunal, por unanimidade, referendou a liminar concedida pelo Relator, a fim de que a União divulgasse o plano nacional de vacinação, seguindo critérios técnico-científicos. A gravidade dos fatos relatados nesta ADPF, já reconhecidos quando do julgamento da medida cautelar, também reclamam soluções adequadas, na linha do que vem reconhecendo a jurisprudência desta Corte.

É o que se passa a expor.

Das Alegações de Omissão e Contradição Relativamente ao Pedido de Elaboração de um Plano de Redução da Letalidade Policial

A Parte requerente aponta que a ordem para a elaboração do plano

ADPF 635 MC-ED / RJ

deveria ter sido concedida, ainda que houvesse duplicidade de atuações entre a Corte Interamericana e o Supremo Tribunal Federal, uma vez que a sobreposição não foi óbice para a concessão de outros pedidos.

Além disso, também haveria omissão na restrição de publicização dos planos, apesar de, na fundamentação, ser possível depreender que a concessão da ordem abrangeeria os demais protocolos de atuação.

Finalmente, haveria ainda obscuridade relativamente à referência à priorização de investigações que envolvam crianças, sem que se tenha feito menção expressa aos adolescentes.

Em outra petição, em função das alegações de descumprimento da decisão que restringiu as operações policiais, a Parte requerente também veio de propor que o conceito fosse novamente explicitado por este Tribunal.

Mais recentemente, à luz dos relatos da operação ocorrida na comunidade de Jacarezinho, a Parte também requereu que o Supremo Tribunal Federal determinasse a realização de uma investigação, a cargo do Ministério Público Federal, acerca do possível descumprimento da decisão que houvera restringido as operações.

O Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, alega que não há nem omissão, nem contradição, porquanto estariam plenamente justificadas as razões do indeferimento do pedido de elaboração do plano. Assente, porém, com a necessidade de se dar maior nitidez ao conceito de “excepcionalidade”, apta a justificar a realização de operações policiais.

Do Exame das Alegações de Omissão e Contradição nos Embargos

Considerações Iniciais sobre os Embargos de Declaração na Espécie

Os embargos de declaração são recursos que objetivam sanar vícios de omissão, contradição ou obscuridade das decisões que são por eles impugnadas.

No âmbito das ações de controle concentrado são os únicos recursos

ADPF 635 MC-ED / RJ

cabíveis em face das decisões colegiadas, razão pela qual a lei e a doutrina, corretamente, indicam que são finais e irrecorríveis as decisões tomadas pelo Tribunal.

É preciso, no entanto, reconhecer, seja à luz dos novos pedidos realizados, seja à luz das alegações de descumprimento da decisão, seja ainda pela dimensão estrutural do conflito, que a cognição das questões trazidas pela Parte requerente não se esgotou com a apreciação da medida cautelar.

É que o aponta Edilson Vitorelli relativamente à execução dos litígios estruturais (VITORELLI, Edilson. Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática. 2^a ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 430-431):

"Se, na tentativa de abarcar todos os aspectos possivelmente relevantes, o juízo do processo de conhecimento profere uma decisão minuciosa, é provável que as atividades executivas demonstrem outros aspectos que, por não se encontrar na linha de desdobramento causal esperada, não estejam cobertos pelo provimento. Por outro lado, se, como recomendam vários outros autores, o juiz se limita a estabelecer uma meta final, deixando para o réu a definição das providências para alcançá-la, é possível que os métodos adotados não sejam nem os melhores, nem os mais rápidos, nem os que fornecem resultados mais duradouros. Em ambos os cenários, seja a decisão minudente ou a decisão genérica, a fase de execução pode ser obstaculizada pelo argumento de que a providência determinada não está contida no título judicial exequendo.

(...) Declarado o direito, o ordenamento jurídico parece pressupor que a sua implementação seria automática, sem necessidade de se discutir a melhor forma de fazê-lo, o que não é verdade em litígios estruturais. Sem um debate adequada das diferentes técnicas processuais de implementação, a fase de cumprimento pode ficar à deriva, dependendo, fundamentalmente, do comportamento do réu".

ADPF 635 MC-ED / RJ

A solução para esse problema passa, segundo o autor, pela superação da cisão entre conhecimento e execução, atenta, sempre, à mutabilidade do contexto (p. 434-435):

“É igualmente relevante perceber a possibilidade de que as prestações determinadas no título executivo sejam incompatíveis entre si, total ou parcialmente. Tal ocorrência se torna tão mais provável quanto mais aberto for o título. A técnica de produzir sentenças abertas, que indiquem apenas um objetivo final, sem se fixar em pontos instrumentais, costuma ser indicada pela doutrina como uma forma de facilitar a cognição e permitir que o ativismo judicial não substituta a atuação das partes, sobretudo quando se trata do Estado. Em considerável medida, essa é uma solução que simplifica a atividade cognitiva e alivia a sensação de que o Poder Judiciário está invadindo competências alheias.

(...)

Em alguma medida, a solução desse problema passa pela revisão das bases metodológicas da execução e a possibilidade de que a atividade cognitiva e executiva convivam em um mesmo momento processual. A definição de questões litigiosas pelas partes é sempre parcial, porque centrada apenas em alguns aspectos da realidade que será impactada pelo processo e, por isso mesmo, sujeita às modificações decorrentes da passagem de tempo. Isso pode ser feito, dentro da teoria tradicional, por decisões provisórias parciais. No entanto, se o cumprimento for de sentença final, é importante que o juiz não se apegue à literalidade do texto da sentença. O processo existe para resolver problemas, não para criá-los.

(...)

Nesse contexto, é preciso que a implementação se inicie tão logo seja adotada a decisão e que as respectivas providências sejam revistas periodicamente, avaliando-se de que modo contribuíram para que se avançasse no rumo do resultado desejado”.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Embora feitas para um contexto de um litígio sobre a competência do juiz singular, as observações feitas pelo Prof. Edilson Vitorelli são pertinentes para os casos em que as ações constitucionais, notadamente a ADPF, tenham feição estrutural. Em ambos os casos, não há outra forma de solucionar as questões trazidas pelo Judiciário que não seja por meio da concessão de medidas estruturais (argumento tecnocrático) e pela iniciativa cidadã das medidas (argumento normativo), a justificar, portanto, a preferência pelas medidas estruturais (*civil injunction*), como bem apontava há décadas o Prof. Owen Fiss (FISS, Owen. *The Civil Rights Injunction*. Bloomington & Londres: Indiana University Press, 1978, p. 87).

Sobre essa perspectiva, é preciso que o Tribunal mantenha-se atento às alterações das circunstâncias fáticas, assim como às dificuldades de cumprimento das ordens que foram inicialmente proferidas, a fim de ajustar o alcance de suas decisões ao objetivo da ação.

A decisão que o Plenário deste Supremo Tribunal Federal proferiu no sentido de se restringir, sob pena de responsabilização civil e criminal, a realização de operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do COVID-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, foi responsável por uma queda significativa na redução da letalidade policial.

Segundo dados constante do estudo “Operações Policiais e Violência Letal no Rio de Janeiro: os impactos da ADPF 635 na defesa da vida”, produzido pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (Geni-UFF) e juntado aos autos, a liminar do Supremo Tribunal Federal reduziu as mortes causas por agentes de segurança pública em 34%, estimando-se que tenha sido responsável pela evitação de ao menos 288 vidas em 2020. Ainda de acordo com os pesquisadores, foi a medida de preservação da vida contra a violência letal mais importante dos últimos 14 anos no Estado do Rio de Janeiro.

Além disso – e de forma ainda mais importante – a redução não

ADPF 635 MC-ED / RJ

representou aumento nos índices de criminalidade:

“No ano de 2020, houve uma redução de 59% no número de operações policiais realizadas em relação ao ano de 2019, constatando-se o número mais baixo de operações quantificadas da série histórica entre 2007 e 2020 (320 operações, frente a uma média histórica de 808). Já o número de feridos em operações diminuiu 60% e o de mortos em operações 61%. Nesse mesmo ano, houve uma queda de 39% dos crimes contra o patrimônio e 24% dos crimes contra a vida. Ou seja, corroborando o estudo anterior do GENI/UFF, a queda do número de operações policiais realizadas não resultou em aumento das ocorrências criminais, mas a sua diminuição.”

Mesmo com esses resultados iniciais, o número de operações voltou a crescer, assim como o número de fatalidades, a indicar, no mínimo, que o Estado do Rio de Janeiro vem enfrentando dificuldades para cumprir a determinação da Corte. De acordo o GENI/UFF:

“É possível delimitar claramente dois momentos que serão analisados em maior detalhe na parte III deste relatório: 1) Nos primeiros quatro meses a decisão foi razoavelmente respeitada, período em que é possível identificar uma queda do número de operações policiais, do número de mortos em operações policiais, das mortes por intervenção de agentes do Estado e dos crimes contra a vida, em geral. 2) A partir do mês de outubro, o número de operações policiais aumenta significativamente, assim como o número de mortos em operações, a letalidade policial e os crimes contra a vida.”

Mais do que números, as evidências demonstram que a maior letalidade não reduz a criminalidade. Como bem apontou o e. Min. Gilmar Mendes, “cientificamente é um infundado sustentar que uma atuação agressiva, com maior letalidade das Polícias, acarreta redução de criminalidade.”

ADPF 635 MC-ED / RJ

Os dados apresentados não justificam os relatos dos incidentes narrados pela Parte requerente nas petições que suscitam o descumprimento da decisão, como estes de novembro de 2020 (eDOC 261):

“(...)

No dia 15 de agosto, uma violenta incursão de agentes da Unidade de Polícia Pacificadora no Morro dos Macacos, zona norte do Rio de Janeiro, ocasionou a morte de dois jovens negros. Uma das vítimas foi Caio Gabriel Vieira da Silva, de 20 anos. A incursão dos policiais se deu durante um torneio de futebol, do qual as vítimas participavam.

(...)

Em 19 de agosto, uma mega operação policial foi deflagrada no conjunto de favelas do Viradouro, na cidade de Niterói. Segundo a Polícia Militar, em declaração à imprensa, a ação teria ocorrido a pedido da Prefeitura de Niterói, sob a alegação de que seria necessária a intervenção da polícia para a realização de obras estruturais na localidade. A operação, conforme divulgado, estaria dividida em três fases: a primeira, a cargo do Comando de Operações Policiais, envolvendo as unidades do Batalhão de Ações com Cães (BAC), Batalhão de Polícia de Choque (BPChq) e Batalhão de Operações Especiais (Bope); a segunda, a cargo do Batalhão de Choque; e a terceira a cargo do 12º Batalhão de Polícia Militar, a quem caberia a instalação de duas cabines blindadas na localidade. A ocupação perdura até a presente data.

Referida operação foi objeto de preocupação da deputada federal Talíria Petrone e do deputado estadual Flávio Serafini em ofício endereçado a esta Suprema Corte (pasta 247), no qual reportam relatos de abusos e possível descumprimento da medida cautelar proferida na ADPF 635.

Segundo o comandante do 12º Batalhão de Polícia Militar, Cel. Sylvio Guerra, em declaração à imprensa, a operação de ocupação do conjunto de favelas do Viradouro, no dia 19 de agosto, resultou na morte de cinco pessoas – classificadas, de

ADPF 635 MC-ED / RJ

imediato, como “bandidos” pelo comandante.

(....)

Em 14 de outubro, uma operação da Coordenadoria de Operações Especiais (CORE), da Polícia Civil, resultou na morte de cinco pessoas na localidade do KM 32, em Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense. Moradores relataram que o intenso tiroteio, com sons que lembravam bombas e granadas, iniciou-se por volta das 21h, perdurando até tarde da noite.

Relatos colhidos pela Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial (IDMJR), por meio de seu canal de denúncias e pelo monitoramento de redes sociais, apontam que haveria mais mortes do que as divulgadas pelos canais oficiais da polícia e pela imprensa. Um dos relatos destaca o desaparecimento de dois jovens, cujos corpos teriam sido encontrados no dia seguinte.

(...)

No dia 18 de outubro, Gabriel Ribeiro Marcondes, de 20 anos, neto do cantor e sambista Neguinho da Beija-Flor, foi morto no Morro da Bacia, em Nova Iguaçu, após uma ação do 20º Batalhão de Polícia Militar. Mateus da Silva Gomes e mais um rapaz, de identidade desconhecida, também foram mortos na ação, que deixou, ainda, um homem ferido.

(...)

No dia 19 de outubro, policiais do 4º e 5º Batalhões da Polícia Militar realizaram uma operação no Morro da Coroa, região central do Rio de Janeiro. A ação teria sido motivada por uma denúncia de sequestro de um agente policial, que não chegou a ser confirmada pela corporação. O estudante Caio Gomes Soares, de 23 anos, foi atingido dentro de sua casa por volta de 7 horas da manhã, falecendo nos braços de sua irmã, de 24 anos. Caio morava no bairro do Catumbi, próximo à localidade onde ocorria a operação.

A mãe de Caio, Maria José Gomes de Andrade, trabalha como doméstica e já havia saído de casa no momento em que o filho foi atingido. Caio era estudante de Educação Física na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, e dava aulas para

ADPF 635 MC-ED / RJ

idosos. Segundo sua mãe, o rapaz morreu com um copo de suco na mão.

(...)

Também no dia 19 de outubro, uma grande operação policial ocorreu nas favelas do Jacarezinho, Mandela e em Manguinhos. A operação envolveu unidades do Comando de Operações Policiais (COE), da Polícia Militar do Rio de Janeiro – Batalhão de Ações com Cães (BAC), Batalhão de Polícia de Choque (BPChq), Batalhão de Operações Especiais (Bope) –, além de equipes de Unidades de Polícia Pacificadora. Em suas redes sociais, a PMERJ divulgou que a operação visava “a remoção de obstáculos colocados em vias públicas e a verificação de denúncias” – sem quaisquer informações adicionais sobre o tipo ou caráter das denúncias a serem averiguadas.

A operação colocou os moradores das localidades em alerta desde as primeiras horas da manhã. Em sua página no Facebook, a Clínica da Família Victor Valla informou a ocorrência “mega operação policial com a presença de caveirão e policiais do Choque”, que acarretara a suspensão das suas atividades naquele dia.

Relatos de moradores de Manguinhos, colhidos pela organização Justiça Global no dia seguinte à operação, apontaram a ocorrência de uma série de violações de direitos, para além das seguidas horas de tiroteios e apreensão generalizada. Moradores afirmaram que os policiais entraram em diversas casas da localidade, com uso de chave “mixa”. Foram também relatados arrombamentos e invasões pelas lajes das casas. Segundo depoimento de moradores, policiais teriam tentado coagir um adolescente de 13 anos a tirar uma foto com uma arma colocada em sua mão, tendo permanecido na residência do rapaz por quase duas horas. Há relatos, ainda, sobre policiais terem tomado celulares de moradores, ordenando o desbloqueio do aparelho, e enviado mensagens com dizeres como “esconde a droga”, em uma suposta tentativa de incriminação.

ADPF 635 MC-ED / RJ

(...)

No dia 27 de outubro, uma operação realizada pelo 3º Comando de Policiamento de Área, envolvendo o 21º e 15º Batalhões de Polícia Militar, ocorreu na favela da Mangueirinha, em Duque de Caxias. A justificativa para a ação seria a apreensão de drogas e armas. Relatos de moradores ao canal de denúncias da Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial descreveram a apreensão e o medo da comunidade. "Nossos carros e casas viram alvo, a polícia atira sem olhar", dizia uma das mensagens recebidas.

(...)

No dia 27 de outubro, por volta de 5h da manhã, 300 agentes da Polícia Civil em dezenas de viaturas e cinco blindados estacionaram na Avenida Brasil, adentrando, em seguida, o Parque União, uma das favelas da Maré. A operação também aconteceu nas favelas Rubens Vaz, Nova Holanda e Parque Maré, seguida por incursão pela Baixa do Sapateiro e Morro do Timbau.

A operação terminou por volta das 17h, durando por 11 horas, de maneira silenciosa, com poucos registros de tiros. Em coletiva de imprensa, foi explicado que a operação policial foi consequência de uma força tarefa da inteligência da Polícia Civil, que envolveu cinco delegacias e uma investigação de três meses, que mapeou 100 pessoas com mandado de prisão supostamente escondidos na Maré. Segundo a nota da assessoria de imprensa da Polícia Civil, foram apreendidos fuzis, granadas, silenciadores, e carros e motos que seriam roubadas. Dezenove pessoas, entre adultos e adolescentes, foram presas e apreendidas na operação.

Um dos mandados, segundo a polícia, foi para o suposto autor do assassinato do menino Leônidas Augusto da Silva Oliveira, de 12 anos, que morreu após ser atingido na cabeça um confronto na Avenida Brasil, no dia 09 de outubro. A polícia não apresentou nenhum registro que comprove a informação do autor da morte do menino.

Apesar de a operação policial ter sido realizada junto ao

ADPF 635 MC-ED / RJ

setor de Inteligência da Polícia, os moradores da Maré continuam sofrendo com os impactos da ação. O Maré de Direitos, projeto da Redes da Maré que oferece atendimento sociojurídico, identificou um caso de agressão física, nove invasões a domicílio, seis danos ao patrimônio, três casos de subtração de pertences, em um dos quais, segundo a moradora, os agentes da Polícia Civil furtaram R\$300,00 de sua casa.

Duas pessoas ficaram feridas, incluindo MAIARA OLIVEIRA DA SILVA, uma jovem de 19 anos grávida de 4 meses que foi atingida na barriga no Parque Maré. Segundo relato dos moradores, Maiara estava com uma amiga no portão de casa, localizada em uma extremidade de sua rua, enquanto um grupo de policiais estava no outro extremo, estando dois agentes numa laje, onde posicionaram um apoio de arma, e outros dois na rua. Moradores relatam que ouviram três disparos e que teriam sido disparados pelos policiais na direção de Maiara, sem ocorrência de confronto. Segundo os moradores, os policiais presentes na cena do crime demoraram a prestar socorro à vítima, quando os moradores se mobilizaram e conseguiram um carro que a levou até o Hospital Municipal Evandro Freire. O pai de Maiara estava dentro do carro prestando socorro a filha, quando foi expulso por policiais que acompanharam o carro até a unidade de saúde. Um outro grupo de policiais permaneceu no local e recolheram capsulas e projeteis que estavam no local, além de tentar limpar as marcas de sangue. Maiara segue internada no Centro de Tratamento Intensivo e seu estado ainda é grave.

(...)

Desde setembro, o conjunto de favelas de Lins de Vasconcelos tem sofrido seguidas operações policiais. A Unidade de Polícia Pacificadora tem sido o principal órgão envolvido nas ações que, além de contínuas horas de tiroteios, também causaram a morte de pelo menos duas pessoas.

Dentre os relatos documentados de moradores da localidade, está o de Márcia Jacinto da Silva, que quase foi atingida durante uma ação da polícia no Morro do Gambá.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Márcia estava com seu filho, Gabriel, de apenas 7 anos de idade, quando foi surpreendida pelos tiros a caminho de casa. Em 2002, Márcia perdeu seu filho Hanry, então com 16 anos, morto pela polícia na mesma localidade, o Morro do Gambá.”

E estes de fevereiro de 2021 (eDOC 332):

“Na Baixada Fluminense, o ano de 2021 começou com o evidente recrudescimento das operações policiais, tendo como epicentro o Complexo do Roseiral, na cidade de Belford Roxo. Desde o dia 11 de janeiro, a região tem sido alvo de operações policiais contínuas, com moradores vivendo há mais de um mês sob o rastro dos tiros. Segundo informações da polícia militar, coletadas pela Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial (IDMJR), as operações seriam voltadas à implementação de um destacamento policial do 39º Batalhão de Polícia Militar, a ser sediado no Complexo do Roseiral. Além de agentes do batalhão, outros grupos táticos da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro têm participado das operações, como o Batalhão de Operações Especiais (BOPE), o Batalhão de Ações com Cães (BAC) e Batalhão de Choque.

Até o final do mês de janeiro, a IDMJR já havia recebido denúncias de 22 mortos decorrentes das ações policiais empreendidas no Complexo do Roseiral. Em declaração à imprensa, a Delegacia de Homicídios da Baixada Fluminense confirmou, em janeiro, a investigação de 9 mortes. Nos relatos recebidos pela IDMJR, e colhidos em ações de monitoramento da violência de estado, constam ainda depoimentos sobre o terror imposto cotidianamente aos moradores do Roseiral e bairros adjacentes. Diversos moradores ficaram impedidos de voltar às suas casas, chegando a passar semanas fora devido às seguidas operações. Reféns do medo, pessoas tiveram suas casas invadidas, com diversos relatos de agressão. Moradores também relataram o desaparecimento de corpos.

No dia 04 de janeiro de janeiro, a Polícia Militar do 18º BPM realizou ação que culminou na morte de Marcelo

ADPF 635 MC-ED / RJ

Guimarães (38 anos). Marcelo estava indo para o trabalho no momento em que foi alvejado por um tiro e veio a falecer, sem que o fosse prestado socorro imediato. Segundo relato de moradores, houve demora por parte dos policiais na assistência à vítima, que deixou dois filhos. Em postagem nas suas redes sociais, um policial militar ameaçou os moradores da região, sobre o caso.

Em 05 de janeiro de 2021, o 12º BPM de Niterói, realizou operação em Santo Cristo, Engenhoca; em que foram vítimas Gabriel Machado Estevão, 19 anos, que era pessoa com deficiência e catava materiais recicláveis e Jefferson Bispo da Silva Freitas, de apenas 15 anos.

No dia 08 de janeiro de 2021, Policiais do Batalhão de Operações Especiais (BOPE), do 7º BPM de São Gonçalo e do Grupamento Aeromóvel , realizaram operação na Vila Candoza, no Complexo da Alma, em São Gonçalo, inclusive com registro de uso de helicóptero como plataforma de tiro.

Em 11 de janeiro de 2021, Policiais Militares realizaram operação no Morro Santa Marta, em Botafogo. Segundo relatos dos moradores, houve invasão de domicílios com arrombamento de portas e truculência, conforme relato do repórter fotográfico Tandy Firmino que teve sua casa invadida e danificada por policiais.

Nos dias 13 e 14 de janeiro, uma operação policial durou mais de 24h no Complexo do Alemão. Os relatos são de intenso tiroteio, uso de blindados vinculados tanto à Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP) quanto ao Batalhão de Operações Especiais (BOPE), explosões de granada, bem como truculência contra jornalistas e comunicadores populares – evento que resultou, segundo comunicação da própria PMERJ em sua página no Twitter, na apreensão de celulares de comunicadores da favela.

De acordo com o jornal comunitário “Voz das Comunidades”, um cinegrafista que estava acompanhando as ações da polícia teve seu celular quebrado por um policial militar⁶. A ABRAJI (Associação Brasileira de Jornalismo

ADPF 635 MC-ED / RJ

Investigativo) emitiu nota de repúdio e exigindo respeito ao trabalho de jornalistas nas comunidades.

No dia 31 de janeiro, o gari Marcelo de Almeida da Silva foi baleado durante uma ação da polícia militar, quando saía para trabalhar na Vila Cruzeiro, Zona Norte do Rio de Janeiro e terminou por falecer. Ele foi deixado no Hospital Getúlio Vargas pelos policiais, que afirmaram que ele estaria tendo uma convulsão, sem informar que havia sido baleado. O registro feito na 22a Delegacia de Polícia, e só depois, confirmada a lesão por arma de fogo, o caso seguiu para a Delegacia de Homicídios.

Em 02 de fevereiro, Ana Clara Machado, de 5 anos, foi morta durante uma ação da Polícia Militar em Monan Pequeno, Pendotiba, Niterói. A criança brincava com o primo no momento que foi atingida e não sobreviveu. A Defensoria Pública solicitou informações sobre a operação, em 5 dias, no entanto não obteve resposta no prazo.

De acordo com levantamento da plataforma Fogo Cruzado, somente em 2021 foram 4 (quatro) crianças vítimas de “bala perdida” na região metropolitana do Rio de Janeiro. As outras foram Alice (6), no Rio Comprido; Rafaela Capela da Silva (7), no Morro do Juramento, durante ação policial; Andryw Morelli (9), no Realengo; todos na capital. Além do caso das meninas Emily (4) e Rebecca (7) letalmente alvejadas por disparo de arma de fogo, na comunidade Santo Antonio, em Duque de Caxias, em 4.dez.2020. Segundo relatos de familiares, que são assistidos pela Defensoria Pública, os disparos partiram de uma viatura da Polícia Militar.

Em 03 de fevereiro, 10 (dez) pessoas foram mortas durante uma megaoperação policial em Quintino, Zona Norte, com mais de 300 agentes. A operação foi realizada pelo Batalhão de Operações Especiais (Bope), Choque, 18ºBPM (Jacarepaguá), 3ºBPM (Méier) e 9ºBPM (Rocha Miranda) em 8 comunidades. A Defensoria Pública solicitou informações sobre a operação, em 5 dias, no entanto não obteve resposta no prazo. 18. No dia 09 de fevereiro de 2021, foram registradas atividades em pelo menos

ADPF 635 MC-ED / RJ

4 localidades. Em Senador Camará, foi realizada uma operação pela Polícia Civil em que 4 (quatro) pessoas terminaram mortas. No Morro dos Macacos um homem foi morto durante operação policial. Outro homem também foi morto na Vila Kennedy, local que teve o maior registro de tiroteios (33) da Região Metropolitana do Rio de Janeiro neste ano, segundo dados da Plataforma Fogo Cruzado.

Na Cidade de Deus, a Polícia Militar realizou operação nos dias 09 e 10 de fevereiro. Moradores relatam que a operação ocorreu com excessos por parte dos policiais."

Não justificam tampouco os relatos trazidos sobre a ação ocorrida na comunidade de Jacarezinho (eDOC 359):

"A chacina mais letal da história do Rio de Janeiro ocorreu neste dia 6 de maio, menos de um mês após a realização da audiência deste Supremo Tribunal Federal sobre a redução da letalidade policial no estado. O nome escolhido para a operação que deflagrou tamanha barbárie não poderia ser mais insidioso: "Exceptis". A "exceção" que consta do nome, longe de ser uma escolha fortuita, descortina uma atitude de verdadeiro deboche ante à decisão de restrição de operações policiais durante a pandemia, salvo situações de absoluta excepcionalidade, conferida por este Supremo Tribunal.

O que se viu neste dia na favela do Jacarezinho não guarda correlação com qualquer parâmetro concebível de excepcionalidade. As imagens e relatos recolhidos pelos petionários incluem cenas atrozes de corpos estirados em meio às ruas e vielas da favela, agentes desfazendo as cenas de crime, paredes marcadas de sangue, e até mesmo o registro de um jovem negro morto recostado sobre uma cadeira com a mão inserida em sua boca - o corpo aparentemente manipulado para assumir uma posição de deboche."

Não há dúvidas que esses relatos devem ser minuciosamente apurados e confrontados com a ordem proferida pelo Tribunal. Eles

ADPF 635 MC-ED / RJ

ilustram, de modo trágico, o impacto da contínua realização de operações policiais, muito embora tenha o Tribunal assentado sua excepcionalidade.

A eficácia inicial da decisão da Corte e as dificuldades para a sua contínua implementação não devem passar despercebidas pelo Tribunal. É preciso estar atento às alterações fáticas, assim como agir com responsabilidade na manutenção das providências que se mostraram bem sucedidas. Com efeito, é típico das demandas estruturais a adoção de ordens flexíveis, com a manutenção da jurisdição, para assegurar o sucesso das medidas judiciais determinadas. Em ações estruturais, os embargos de declaração servem para adequar a ordem do Tribunal às mudanças da realidade fática causada pela decisão ou ocorridas a partir dela. É, portanto, sobre essa perspectiva mais ampla que o presente recurso deve ser examinado.

Do Pedido para a Elaboração de um Plano de Redução da Letalidade Policial

Quando do julgamento da medida cautelar, asseverei, no voto condutor da maioria, que:

“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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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.

A fim de dar pleno cumprimento à sentença, a

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 constitucional, 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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.”

O e. Min. Gilmar Mendes, em divergência parcial apontada sobre esse ponto, argumentou que:

“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. 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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

(...)

O argumento do eminentíssimo 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 abstém 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.”

O ponto central do deferimento do pedido residia na dúvida – já que não havia manifestações do Estado do Rio de Janeiro sobre o ponto – acerca do cumprimento da última ordem da Corte Interamericana de Direitos Humanos no processo de cumprimento da decisão proferida no caso Favela Nova Brasília. O pressuposto, como se sabe, é o de que as ordens deste relevantíssimo órgão internacional são prontamente cumpridas. Daí que, tendo havido decisão em novembro de 2019 e tendo sido reconhecida a competência do Estado para solver a omissão,

ADPF 635 MC-ED / RJ

pareceria redundante nova manifestação judicial.

No entanto, enquanto ainda suspenso o julgamento da medida cautelar e após o deferimento da tutela incidental, o Estado do Rio de Janeiro manifestou-se a fim de que (eDOC 197, p. 3):

“Em face dessa grave situação, que somente se agravará com o transcorrer do tempo, é a presente para requerer que, caso prevaleça o teor do voto do Ministro Relator, seja esclarecido no que consistem as “hipóteses excepcionais” nas quais a atuação das polícias será permitida nas áreas de comunidades no Estado do Rio de Janeiro.”

Como se sabe, em nenhum momento, as operações policiais foram proibidas por este Relator ou pelo Supremo Tribunal Federal. Trata-se apenas de reconhecer como decorrência direta da aplicação dos tratados internacionais que o emprego de violência por parte dos agentes do Estado é condicionado à estrita necessidade e à proporcionalidade da medida, a serem sempre avaliadas por meio da obrigatoriedade elaboração de relatórios circunstanciais e do envio imediato ao independente órgão de controle externo da atividade dos agentes de segurança. Trata-se, portanto, de obrigações e limitações que estão na decisão da Corte Interamericana e que caracterizam a prestação do serviço essencial de segurança pública em uma sociedade democrática.

A dificuldade de implementação da medida incidental, tal como manifestada pelo Estado do Rio de Janeiro, empresta plausibilidade à alegação de perigo na demora trazida pela Parte requerente e bem indicada pelo voto da divergência. Isso porque a elaboração de um plano para a redução da letalidade policial é o próprio marco estatal de legalidade do desenvolvimento de ações que envolvam o emprego da força letal. A ausência de um plano impõe até mesmo dificuldades práticas para o provimento de medida urgentes externadas por esta Corte. A urgência, portanto, recomenda não apenas a determinação de uma ordem específica e imediata, como também a determinação de medidas cautelares incidentais, a fim de garantir e preservar os direitos

ADPF 635 MC-ED / RJ

das pessoas.

É preciso registrar que, não obstante a decisão da Corte Interamericana de ter sido proferida há quase quatro anos, ainda não há apresentação de um plano consistente de redução da letalidade policial. Além disso, apesar da decisão deste Tribunal, que se limitou a reconhecer a desnecessidade de nova ordem, não há dúvidas de que a determinação para a elaboração, planejamento e divulgação do plano é inescusável.

Tudo isso está a apontar para a necessidade de se deferir integralmente, inclusive no que tange à participação da sociedade civil, o pedido cautelar constante do item “a” da inicial:

“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,

ADPF 635 MC-ED / RJ

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.”

É certo que, como autoridade máxima da organização da atividade policial, cabe ao Estado do Rio de Janeiro (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) delimitar e planejar as ações necessárias para cumprir a decisão da Corte Interamericana. A discricionariedade e o juízo de oportunidade e conveniência de que goza o Estado para isso, contudo, não são ilimitados. O Estado é obrigado a rigorosamente cumprir os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei e o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, como reconheceram a Comissão Interamericana no caso Favela Nova Brasília e o Comitê de Direitos Humanos, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, em seu Comentário Geral n. 36 (CCPR/C/GC/36, par. 13).

ADPF 635 MC-ED / RJ

Da leitura desses dispositivos, é possível extrair os requisitos mínimos que devem conter o plano:

1. É preciso manter uma comissão de ética ou corregedoria, responsável pelo contínuo monitoramento do cumprimento das obrigações policiais, assim como pela atualização das questões éticas ligadas à utilização da força e de armas de fogo (Artigo 1 dos Princípios Básicos). Essas regras, por sua vez, devem prever, no mínimo:
 - a. Descrição da conduta proibida e a discriminação dos procedimentos disciplinares correlatos e, quando possível, a padronização de formulários próprios para prestar as informações diretamente à corregedoria.
 - b. Previsão de fornecimento do cargo, nome do policial, matrícula e batalhão, delegacia ou unidade a que o policial esteja vinculado, sempre que demandado (art. 5º, LXIV, da Constituição Federal).
 - c. Proibição de buscas pessoais com fundamento em raça, cor, origem ética ou social, religião, orientação sexual ou identidade de gênero, deficiência, idade ou status de refugiado (proibição de *racial profiling*, CERD/C/GC/36, par. 13).
 - d. Previsão de procedimento próprio para reportar com segurança abusos e violações éticas dos superiores (art. 8º do Código de Conduta para os Funcionários pela Aplicação da Lei e artigo 22 dos Princípios Básicos).
 - e. Previsão de atuação para os casos envolvendo crimes de ódio (*bias motivated incident*) e criação de uma unidade com competência para apurar e investigar esses fatos (CEDH, Nachova e outros. v. Bulgária, n. 43.577/98 e 43.579/98, julgamento de 06.07.2005).
 - f. Previsão de procedimentos claros para a prisão em flagrante, garantido-se ao preso o direito ao silêncio (art. 5º, LXIII, da Constituição Federal).
 - g. Previsão de procedimentos claros para as revistas pessoais, assegurando-se a identificação e a justificativa do

ADPF 635 MC-ED / RJ

agente que a tiver realizado (art. 5º, LXIV, da Constituição Federal, e artigo 10 dos Princípios Básicos).

h. Previsão de elaboração de relatórios em todos os casos em que houver busca pessoal (art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

i. Previsão de protocolos de uso proporcional da força, com diretrizes nítidas para, quando cabíveis, utilizar técnicas de distensionamento do conflito, isolar o suspeito, requisitar forças auxiliares e requisitar os serviços de emergência (artigo 5 dos Princípios Básicos).

j. Previsão de elaboração de relatórios minuciosos sempre que houver lesões ou mortes (artigo 6 dos Princípios Básicos).

k. Como corolário da obrigação de *accountability*, reconhecimento do direito dos cidadãos fiscalizarem, inclusive filmando e fotografando, a atuação policial.

l. Previsão de procedimentos prevendo: (i) a obrigação de utilização de câmeras corporais nos policiais; (ii) a checagem do equipamento antes da saída do policial da unidade a que esteja vinculado; (iii) a obrigação de manter a câmera ligada durante todo e qualquer encontro com as pessoas; (iv) sanções disciplinares para os agentes que descumprirem essas orientações (Lei Estadual n. 5.443, de 2009).

m. Especificação das circunstâncias nas quais os funcionários responsáveis pela aplicação da lei sejam autorizados a transportar armas de fogo e prescrevam os tipos de armas de fogo e munições autorizados (Artigo 11 e 21 dos Princípios Básicos).

n. Garantias de que as armas de fogo sejam utilizadas apenas nas circunstâncias adequadas e de modo a reduzir ao mínimo o risco de danos inúteis (Artigo 11 e 21 dos Princípios Básicos).

o. Proibição de utilização de armas de fogo e de munições que provoquem lesões desnecessárias ou representem um risco injustificado (Artigo 11 e 21 dos

ADPF 635 MC-ED / RJ

Princípios Básicos).

p. Previsão de regras clara para o controle, armazenamento e distribuição de armas de fogo e prevejam nomeadamente procedimentos de acordo com os quais os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devam prestar contas de todas as armas e munições que lhes sejam distribuídas, com previsão de advertências a serem feitas, sendo caso disso, se houver utilização de armas de fogo (Artigo 11 e 21 dos Princípios Básicos).

2. Cada uma das funções desempenhadas pelos agentes deve (i) estar claramente definida, (ii) contar com um procedimento próprio para isso, com a discriminação precisa das atribuições de cada agente dentro da cadeia de comando e, finalmente, (iii) constar previsão do procedimento disciplinar cabível, caso haja incidentes reportados. Esses dados devem estar públicos e acessíveis de forma transparente pela população nos sítios eletrônicos das forças policiais do Estado do Rio de Janeiro.

3. Devem estar definidas quais unidades da polícia e quais agentes estarão autorizados a utilizar os armamentos letais, estabelecendo uma progressão de seu uso e prevendo treinamento, inclusive psicológico, adequado (Artigo 11 e 21 dos Princípios Básicos).

Como não há situação excepcional, tal como a instabilidade política interna ou mesmo o estado de emergência, que possa ser invocada para justificar a derrogação dos Princípios Básicos, são eles (os Princípios Básicos) os limites mínimos que devem ser empregados para a atuação das forças policiais, quer em contextos de pandemia, quer em qualquer outro contexto, sendo completamente inadmissível e infundada a invocação de um discurso belicoso para justificar a fuga dessas regras. De fato, prevê de modo expresso o artigo 8 dos Princípios Básicos:

“Nenhuma circunstância excepcional, tal como a instabilidade política interna ou o estado de emergência, pode ser invocada para justificar uma derrogação dos presentes

ADPF 635 MC-ED / RJ

Princípios Básicos”

Por tudo isso, acolho os embargos de declaração para deferir o pedido de medida cautelar constante do item “a” da petição inicial, a fim de 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 a previsão dos recursos necessários para a sua implementação. Determino, ainda, que até que o plano mais abrangente seja elaborado, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, como se analisará a seguir, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais.

Uma vez elaborado, o plano deve ser, a tempo e modo, submetido ao Plenário deste Supremo Tribunal Federal. Para avaliar a adequação do plano às diretrizes de polícia cidadã fixadas pelos Princípios Básicos das Nações Unidas, a partir da exitosa realização de uma audiência pública sobre o tema, proponho ao Colegiado que seja criado, nos termos do arts. 27, § 2º, e 30, III, do Regimento Interno do STF, um Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã, formado por representantes do STF, pesquisadores e pesquisadoras, representantes das polícias e de entidades da sociedade civil, a serem, oportunamente designadas pelo Presidente do Tribunal, após aprovação de seus integrantes pelo Plenário da Corte. Tal colegiado teria por função primordial assessorar o Tribunal na avaliação do plano a ser apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro e, bem assim, propor soluções e ajustes que, eventualmente, se façam necessários.

Frise-se, como já se indicou ao longo dessa manifestação, que nenhuma dessas disposições, como, de resto, nenhuma das considerações feitas nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental, têm por objetivo impedir a atuação própria das polícias, mas apenas o de

ADPF 635 MC-ED / RJ

assegurar um procedimento de conduta que respeite os direitos e garantias fundamentais, permitindo a rastreabilidade e a *accountability* do Estado em todas as suas intervenções.

Não se trata, tampouco, de impor ônus demasiadamente grave para o desempenho de suas atribuições, eis que qualquer funcionário público é obrigado, por força do princípio da publicidade e da transparência, a prestar contas de todas as suas ações. Se a compra de um simples bem móvel deve ser registrada em um procedimento, ainda que simplificado, de forma muito mais rigorosa devem também ser registradas e monitoradas todas as intervenções do Estado que potencialmente atinjam os direitos dos cidadãos. Inerente à missão de servir é a de prestar contas. Não existe serviço público sem prestação de contas.

Das Excepcionalidade da Realização de Operações Policiais

Na sessão do Plenário Virtual que se encerrou em 5 de agosto de 2020, o Tribunal, por ampla maioria, deferiu a medida cautelar para determinar: (i) que, sob pena de responsabilização civil e criminal, não se realizem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do COVID-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, que devem ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - responsável pelo controle externo da atividade policial; e (ii) que, nos casos extraordinários de realização dessas operações durante a pandemia, sejam adotados cuidados excepcionais, devidamente identificados por escrito pela autoridade competente, para não colocar em risco ainda maior população, a prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de atividades de ajuda humanitária”.

A definição de “hipóteses absolutamente excepcionais” tem sido contestada não apenas pela Parte requerente, que defende que ela se restrinja aos casos de perigo imediato e concreto à vida, mas também pelo próprio Estado do Rio de Janeiro, que sugere ser o de preservar a vida, a incolumidade física e as liberdades fundamentais dos cidadãos.

ADPF 635 MC-ED / RJ

A ideia de excepcionalidade decorre de um juízo de proporcionalidade que aparece de forma nítida nos Artigos 9 e 10 dos Princípios Básico sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei:

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

10. Nas circunstâncias referidas no princípio 9, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem identificar-se como tal e fazer uma advertência clara da sua intenção de utilizarem armas de fogo, deixando um prazo suficiente para que o aviso possa ser respeitado, excepto se esse modo de proceder colocar indevidamente em risco a segurança daqueles responsáveis, implicar um perigo de morte ou lesão grave para outras pessoas ou se se mostrar manifestamente inadequado ou inútil, tendo em conta as circunstâncias do caso.”

Tais princípios estão em linha com que o dispõe o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos em seu Artigo 6, quando assegura a todos o direito de não ser arbitrariamente privado de sua vida. No Comentário Geral 36, o Comitê de Direitos Humanos explicita o alcance dessa disposição (CCPR/C/GC/36, par. 12 e 13, *tradução livre*):

“A privação da vida é, como regra, arbitrária se for

ADPF 635 MC-ED / RJ

inconsistente com o direito internacional ou o direito interno. A privação da vida pode, no entanto, ser autorizada pelo direito interno e ainda assim ser arbitrária. A noção de ‘arbitrariedade’ não deve ser equiparada totalmente a “contrária ao direito”, mas deve ser interpretada de forma mais ampla para incluir elementos como inadequação, injustiça, falta de previsibilidade, devido processo legal, assim como elementos de razoabilidade, necessidade e proporcionalidade. Para que não seja qualificada como arbitrária nos termos do artigo 6, a aplicação de força letal por um particular agindo em legítima defesa, ou por outra pessoa que venha em sua defesa, precisa ser estritamente necessária em vista da ameaça concretamente feita pelo agressor; ela deve ser a última medida a ser tomada depois de terem sido exauridos os demais meios; a quantidade de força aplicada não pode exceder a quantidade necessária para responder estritamente à ameaça; a força deve ser cuidadosamente dirigida apenas ao ofensor; e ameaça precisa envolver a ameaça de morte iminente ou dano sério. O uso de força potencialmente letal pelas polícias é uma medida extrema, que só poderão utilizá-la quando estritamente necessário para proteger a vida ou prevenir uma dano sério decorrente de uma ameaça iminente. Ela não pode ser usada, por exemplo, para prevenir a fuga de um suspeito ou mesmo de uma pessoa que tenha sido condenada se não estiverem opondo uma ameaça séria e iminente à vida e à integridade corporal de outras pessoas. Tirar intencionalmente a vida de alguém por qualquer meio é permitível somente se estritamente necessário para proteger a vida de uma ameaça iminente.

Espera-se que os Estados-partes tomem todas as medidas necessárias para prevenir a privação arbitrária da vida pelos funcionários encarregados da aplicação da lei, inclusive os soldados que forem desempenhar tarefas de manutenção da lei. Essas medidas incluem legislação apropriada controlando o uso da força letal pelos funcionários, procedimento destinados a assegurar que as ações de polícias seja adequadamente planejadas de modo consistente a fim de minimizar o risco à

ADPF 635 MC-ED / RJ

vida humana, notificações aos supervisores obrigatórias, revisão e investigação de incidentes letais e de outros que ameacem a vida,e o suprimento aos funcionários encarregados do controle de aglomerações com meios menos letais e equipamento adequado de modo a evitar que precisem recorrer a meios letais. Em particular, todas as operações policiais devem obedecer aos padrões internacionais, inclusive o Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei e os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei. Além disso, os oficiais devem ser treinados de forma apropriada para que esses parâmetros sejam apreendidos, a fim de assegurar, em todas as circunstâncias, o respeito integral ao direito à vida.”

Registre-se que esses parâmetros foram acolhidos por esta Suprema Corte e que, portanto, são os parâmetros que devem ser utilizados para avaliar o pleno cumprimento do dever de respeito ao direito à vida:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI FEDERAL 13.060/2014. NORMA QUE DISCIPLINA O USO DOS INSTRUMENTOS DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO PELOS AGENTES DE SEGURANÇA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À AUTONOMIA ESTADUAL, À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO OU À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Lei federal que disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública e que visa proteger o direito à vida não ofende a autonomia estadual. 2. A proporcionalidade no uso da força por parte dos agentes de segurança decorre diretamente do texto constitucional e dos tratados de direitos humanos que a República Federal do Brasil aderiu. 3. Nenhuma pessoa pode ser arbitrariamente privada de sua vida. A arbitrariedade é aferida de forma objetiva, por meio

ADPF 635 MC-ED / RJ

de padrões mínimos de razoabilidade e proporcionalidade, como os estabelecidos pelos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados em 7 de setembro de 1990, por ocasião do Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes. 4. A Lei Federal 13.060/2014 dá respaldo aos Princípios Básicos, adotando critérios mínimos de razoabilidade e objetividade, e, como tal, nada mais faz do que concretizar o direito à vida. 5. Ação direta julgada improcedente.”

(ADI 5243, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 11/04/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-169 DIVULG 02-08-2019 PUBLIC 05-08-2019).

A interpretação constitucionalmente adequada do direito à vida, portanto, somente autorizaria o uso de força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letras, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida – e nenhum outro bem – de uma ameaça iminente e concreta.

Além disso, como já indicado, toda atuação dos agentes públicos, isto é, a de todo e qualquer servidor público, sempre deve pautar-se pela transparência e pela prestação de contas. O servidor público é responsável por qualquer ato que venha a praticar no exercício de suas funções e, por isso, tem a obrigação de registrá-los. No contexto da atuação dos órgãos de segurança pública, essa obrigação se desdobra em diversos outros deveres, como o de registrar as ocorrências em relatório destinado aos superiores hierárquicos, a preservação de todos os vestígios, na linha do Protocolo de Minnesota, para a realização das perícias, e, finalmente, o fornecimento das armas utilizadas para também

ADPF 635 MC-ED / RJ

serem periciadas. Usar da força letal é sempre uma medida extrema e, por isso, é indispensável que os agentes que tenham essa prerrogativa prestem devidamente contas de suas ações. Em uma democracia, todos os agentes públicos precisam justificar publicamente seus atos e os que não prestam contas não têm o direito de agir em nome do Estado.

Esse conjunto de obrigações ajuda a detalhar os requisitos mínimos para a realização de uma operação policial: ela deve conter um número suficiente de agentes para minimizar as chances de se utilizar a força, deve ser acompanhada de equipe pericial e deve conter número suficiente de agentes para assegurar a realização da perícia nos moldes do Protocolo de Minnesota. O planejamento e a inteligência é, para tanto, indispensável, afinal, não é apenas em relação aos eventuais suspeitos que a ação deve ser pensada, mas também nos vizinhos e nas pessoas que estejam próximas aos fatos, especialmente, como ocorre agora, durante a pandemia do COVID-19, em que os moradores ficam em suas casas. A vida precisa ser preservada. Em um Estado Democrático de Direito, não há bala perdida.

Os responsáveis pela operação devem, ainda, prestar contas, isto é, devem permitir uma investigação imparcial a cargo do Ministério Público. Por isso, a operação precisa ser com antecedência informada e justificada ao próprio Ministério Público, afinal é preciso que o *Parquet* acompanhe a suficiência dos argumentos levantados, porque a ele também compete investigar as falhas e as omissões no planejamento da operação. O Estado não é apenas responsável pelas as ações falhas, mas sobretudo pela falha no planejamento da ação.

Embora esses parâmetros sejam, de fato, abertos, há algumas hipóteses de realização de operação em que os requisitos serão mais rígidos. O cumprimento de mandados de prisão, por exemplo, deve ser informado antecipadamente ao juiz e ao membros do Ministério Público. Tanto o juiz, quanto o membro do Ministério Público precisam acompanhar, no limite de suas funções e nos parâmetros da respectiva atuação, a execução de mandado e, se for caso, no momento em que ocorre o seu cumprimento, requerer e autorizar a busca e apreensão em

ADPF 635 MC-ED / RJ

outros endereços que não constassem no mandado inicial. Nesses casos, a informação não apenas deve ser prévia, como também deve ser detalhada, indicando precisamente os endereços, os objetos e as pessoas que serão buscadas.

É inconstitucional e atentatório ao Estado de Direito invocar um “estado de excepcionalidade geral” ou mesmo uma “guerra contra o tráfico” para justificar a inaplicabilidade dessas obrigações. Primeiro porque não há circunstância excepcional que possa ser utilizada para derrogar os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (Artigo 8º). Depois, porque as normas de proteção ao direito à vida não admitem mais relativizações para além das que foram aqui indicadas (CCPR/C/GC/36 par. 68). Finalmente, mesmo que se admitisse estar o país ou uma cidade em “estado de guerra”, o que só se pode admitir como argumento, ainda assim a obrigação do Estado de respeitar o direito à vida, sobretudo o direito de não ser dela arbitrariamente privado, subsistiria como norma de direito humanitário (Artigo 3º das Convenções de Genebra). O uso retórico e, infelizmente, belicoso do discurso sobre segurança pública não interessa à cidadania nem se compatibiliza com a Constituição.

É importante frisar, uma vez mais, que essas considerações em nada diminuem o dever do Estado de continuamente agir para proteger a vida de seus cidadãos. Como adverte o Comitê de Direitos Humanos, o Estado é obrigado a tomar medidas preventivas para proteger os indivíduos contra ameaças previsíveis como a de ser assassinado por criminosos ou por grupos criminosos ou ainda por milícias. Além disso, ainda de acordo com o Comitê, o Estado é obrigado a desfazer, prender e desarmar as milícias e os grupos de extermínio que são responsáveis pelas violações do direito à vida (CCPR/C/GC/36, par. 21). Mas o Estado deve fazer tudo isso sem recorrer a execuções arbitrárias, sem violar o direito à vida. Engana-se quem imagina que a eliminação de suspeitos livra a sociedade do crime: quando todos os criminosos são eliminados, sobram apenas os exterminadores da vida.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Por tudo isso, reconhecendo assistir razão jurídica ao embargante, voto por acolher os embargos de declaração para reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letras, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida – e nenhum outro bem – de uma ameaça iminente e concreta.

As operações policiais para o cumprimento de ordens judiciais devem ser comunicadas e justificadas com antecedência mínima, tão logo esteja concluído o planejamento da operação, sendo certo que o tempo da comunicação deve também ser estimado na fase de planejamento. Nos casos de flagrante e do necessário reforço para a apreensão dos suspeitos, a operação deve ser justificada assim que deflagrada.

A Priorização dos Procedimentos que Tenham como Vítimas Crianças e Adolescentes

Muito embora tenha sido deferida a medida cautelar para reconhecer a priorização de casos que tenham como vítimas as crianças, a Parte requerente, fazendo alusão à definição de criança pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e aos incidentes ocorridos com diversos adolescentes, defende que a ordem deveria também se estender para eles, eis que o fundamento para a priorização é o mesmo, isto é, a obrigação do Estado constante do art. 227 da Constituição Federal.

O Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, aduz que “é evidente o que quis dizer o acórdão, de sorte que não prospera a tese de omissão” (eDOC 381, p. 6).

ADPF 635 MC-ED / RJ

Não assiste razão jurídica ao embargante. Como se depreende do voto condutor da maioria, o deferimento do pedido de priorização foi feito nos seguintes termos:

“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.”

Como se depreende do dispositivo, foi acolhido *integralmente* o pedido “n” que foi deduzido da seguinte forma:

“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.”

Feitos os esclarecimentos, não há obscuridade no acórdão embargado que de resto acolheu à imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítima tanto as crianças quanto os adolescentes.

Da Publicização de Todos os Protocolos de Atuação da Polícia

A Parte requerente sustenta que não houve perda de objeto em

ADPF 635 MC-ED / RJ

relação ao pedido “h”, uma vez que o pedido abrangia não apenas a divulgação integral do manual operacional das aeronaves, mas também de todos os protocolos de atuação policial. Além disso, mesmo quanto ao manual não haveria perda de objeto, pois a publicização que se posteriormente concedeu manteve o sigilo do art. 12, que disciplina o preceito que regulamente justamente a política de redução de danos no uso de aeronaves.

Já o Estado do Rio de Janeiro contesta a alegação, aduzindo que: “quanto ao pedido de publicização dos atuações policiais, vale frisar que o argente, no capítulo VIII.6 de sua petição inicial, é absolutamente genérico em relação a tal pleito, exceto no que se refere à Resolução n. 63/2019, da SEPC, de sorte que, tendo o v. acórdão embargado se pronunciado sobre o referido ato normativo, exclusivamente, omissão não há” (eDOC 381, p. 6).

O indeferimento do pedido de publicização tomou por base o parecer da Procuradoria-Geral da República que, no ponto, aduziu que:

“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”.”

Durante a audiência pública, a ausência de transparência dos protocolos de atuação, como um todo, foram objeto de crítica, sobretudo por dificultar o controle externo da atividade policial e, *a fortiori*, do próprio Ministério Público. O senhor Paulo Henrique de Oliveira, do Movimento Parem de Nos Matar, por exemplo, afirmou que:

“Esse ponto aqui, para a gente, era reforçar a importância da transparência e do controle externo da polícia, que todos os protocolos sejam claros para a sociedade, para que tenhamos como saber, como cobrar e por que cobrar.”

ADPF 635 MC-ED / RJ

A senhora Alexandra Montgomery, da Anistia Internacional Brasil, também chamou a atenção para esse problema:

"Uma parte importante do plano de redução da letalidade e do controle externo da atuação policial está assentada na transparência dos protocolos de atuação da polícia. Para reduzir a letalidade, é preciso controlar a atuação da polícia e, para controlar, é preciso saber o que acontece, como a polícia atua. Ainda que se insista que o sigilo em relação aos protocolos de atuação das polícias possua um critério técnico para evitar a divulgação de estratégias de atuação, que estariam supostamente imbricadas nos referidos protocolos, é importante destacar que as pessoas têm o direito de saber quais ações estão calcadas nos procedimentos internos da autoridade policial e quais são aquelas que se constituem em abusos. O sigilo aumenta o grau de discricionariedade da autoridade policial na ponta e amplia sobremaneira a possibilidade de abusos. A responsabilidade e o dever das autoridades policiais para com a sociedade, assim como os poderes e as prerrogativas das quais gozam, como, por exemplo, o monopólio do uso da força estatal, demandam que esses agentes sejam passíveis de responsabilização pelo cumprimento ou não de seus deveres assim como a observância e a adequação de sua atuação aos marcos legais e operacionais. Isso significa dizer que não apenas o indivíduo policial precisa ser responsabilizado por suas ações, omissões, mas também os superiores hierárquicos que dão as ordens, supervisionam ou comandam e controlam as operações, assim como a instituição em si. *Accountability*, ou prestação de contas e responsabilização, somente pode ser assegurada se as medidas são implementadas em vários níveis e estágios.

(...)

Exercer o controle externo efetivo e participativo da atividade policial, garantir que as investigações de crimes cometidos pela polícia sejam realizadas de maneira independente, imparcial e efetiva, seguindo os parâmetros

ADPF 635 MC-ED / RJ

internacionais, por órgãos distintos daqueles envolvidos nos crimes, bem como a garantia de que a prova seja preservada, que a perícia seja independente, que os protocolos de atuação das condutas dos policiais estejam públicos para evitar abusos e acobertamentos são medidas fundamentais para combater a impunidade das violações de direitos humanos cometidas pela polícia. É o mínimo para cumprir com os parâmetros internacionais. Afinal, a Corte Interamericana, repetidas vezes, pontuou que a impunidade propicia a repetição crônica das violações de direitos humanos.”

O Conselho Nacional de Direitos Humanos, por sua vez, representado por Everaldo Bezerra Patriota, defendeu que um dos objetivos da ADPF era o de:

“Garantir que a PM adote e torne públicos protocolos operacionais para o uso da força e de armas de fogo que estejam de acordo com as diretrizes e parâmetros internacionais e realize treinamentos periódicos da força policial sobre a adoção desses protocolos. A luta pela transparência nos protocolos de atuação é um dos objetivos desta ADPF.”

Essa linha de argumentação e as preocupações externadas pela Parte requerente, pelos *amici curiae* e pelos demais participantes da audiência pública estão em consonância com o princípio constitucional da transparência.

Como se sabe, este Supremo Tribunal tem cassado toda e qualquer norma que preveja restrições indevidas à garantia da ampla publicidade da atuação pública. Na ADIC 6347, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 14.08.2020, o Tribunal assentou que “a Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantido pleno acesso à informações a toda sociedade”, sendo certo que em relação a esse dever “corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações

ADPF 635 MC-ED / RJ

solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo”.

As hipóteses constitucionais, por sua vez, são aquelas consagradas no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, isto é, quando a informação for “imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. A regra é a publicidade, o sigilo, a exceção. Como afirmou o e. Ministro Alexandre de Moraes na ADI 6347, o direito à publicidade é também um direito humano. Nessa dimensão, ele abrange o dever do Estado de proativamente por em domínio público as informações governamentais que sejam de interesse público, devendo ainda assegurar o acesso fácil, rápido e efetivo a esses dados (CCPR/C/GC/31, par. 19).

No âmbito interno, a classificação legal desses documentos é a que está prevista no art. 23 da Lei de Acesso à Informação:

“Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

ADPF 635 MC-ED / RJ

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.”

Como se depreende dos parâmetros legais, não há justificativa para que os protocolos de atuação das polícias, que constituem os verdadeiros parâmetros de controle da legalidade de sua atuação, seja mantidos em sigilo, impedindo o controle externo da atividade policial e, *a fortiori*, o próprio controle cidadão da atividade policial e dos membros do Ministério Público. Os protocolos de atuação, inclusive o manual de operação de aeronaves, em sua integralidade, devem ser públicos e transparentes. São esses protocolos que asseguram a confiabilidade das instituições de aplicação da lei e amparam os agentes de Estado na sua atividade, dando a eles a necessária segurança jurídica de sua atuação. Só é possível avaliar a atuação policial caso se saiba com antecedência quais são precisamente os parâmetros que governam a atuação dos agentes de Estado.

Essa orientação, novamente, em nada prejudica a atuação legal das polícias, nem interfere nas atividades de inteligência que se restringem à preparação das operações policiais. Como se depreende da Lei de Acesso à Informação, há previsão legal de sigilo para as informações relativas às atividades de investigação ou fiscalização, o que, de acerto, não se confunde com os parâmetros de atuação dos órgãos de aplicação da lei.

Ante o exposto, acolho os embargos para conceder a cautelar requerida no item “h” da petição inicial, de forma a suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

Problemas Decorrentes da Execução das Medidas Cautelares

As medidas cautelares concedidas nesta ADPF deferiram diversos pedidos formulados pela Parte requerente. Como se sabe, foram restritas as operações policiais durante o período de pandemia, foi

ADPF 635 MC-ED / RJ

restringido o uso de helicópteros como plataforma de tiro, foi determinado que a polícia, nas operações, realizasse a preservação dos vestígios para a perícia e foi determinado que a investigação de incidentes envolvendo a atuação das polícias seja feita de forma independente pelo Ministério Público do Estado.

Como típica expressão de um litígio estrutural, algumas dessas medidas mostraram-se de difícil execução e há alegações de descumprimento das medidas determinadas pelo Tribunal.

Para além do problema relativo ao conceito de excepcionalidade, já mencionado nesta manifestação, há problemas estruturais, cuja solução não se dá exclusivamente por meio de uma decisão judicial. É exemplificativo, nesse sentido, a observação feita na audiência pública pelo Dr. Antonio Suxberger, um dos representantes do Conselho Nacional do Ministério Público (**grifos nossos**):

“Anoto igualmente a dificuldade no plano legiferante. Nós tivemos a condenação do Brasil no caso Favela Nova Brasília, ou seja, a determinação de que uma instituição autônoma, independente, fora da polícia fizesse apuração dos casos de letalidade policial. No desenho institucional brasileiro, essa missão só pode recair sobre o Ministério Público. Mas há problemas, não é simplesmente afirmar: incumbe ao Ministério Público, o Ministério Público investigue. Ou seja, a imposição compulsória da instauração de procedimentos de investigação criminal é uma resposta simples a um problema extremamente complexo, por quê? **Porque a apuração dos casos de letalidade policial esbarrá, no mínimo, nos mesmos problemas que temos da dificuldade de investigação e persecução penal dos homicídios de uma maneira geral, os crimes de letalidade violenta. E isso passa por protocolos de preservação de áreas do crime, apuração dos protocolos de atuação da polícia técnico-científica e melhor qualidade investigatória.**

O caso Favela Nova Brasília ingressa no Congresso Nacional de uma maneira e sai de uma maneira completamente distinta, ensejando apenas as alterações de redação do art. 14,

ADPF 635 MC-ED / RJ

"a", e 16, "a", respectivamente do CPP e do CPPM, que têm ensejado problemas ao Ministério Público Brasileiro. Anoto aqui, por exemplo, o caso do Estado de São Paulo que suspendeu as investigações de letalidade policial ao argumento de que não era possível nomear defensor técnico àqueles que ainda figuravam como investigados desses casos."

De fato, é crônico o problema da incapacidade do Estado de promover as perícias adequadas não apenas nos confrontos ocorridos nas operações policiais, como também nas investigações de homicídios em geral. Durante toda a audiência pública, em praticamente todos os depoimentos, os limites materiais da perícia técnica do Estado do Rio de Janeiro foram evidenciados. Por isso, à dificuldade de realizar uma investigação pelo Ministério Público somam-se as limitações materiais dos órgãos estaduais de perícias.

Há, ainda, um problema de continuidade de políticas institucionais. Diversas organizações das comunidades participaram da audiência pública elogiando a atuação do GAESP (Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública), órgão do Ministério Público do Estado, responsável por concentrar as investigações que envolvessem a atividade policial. O senhor Fransérgio Goulart de Oliveira e Silva, da Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial, por exemplo, apontou que o GAESP conseguiu ter peritos do próprio Ministério Público em determinados casos, o que facilitou o acesso dos familiares a um procedimento próprio de responsabilização dos agentes de Estado. Ocorre, no entanto, que, como afirmou o próprio representante do Ministério Público na audiência, o GAESP acabou sendo extinto, para que fossem privilegiadas as investigações conduzidas pelos "promotores naturais", isto é, retornando aos ofícios ordinários, com competência territorial e não material, a atribuição de investigação dos casos de letalidade.

Não foram poucas as críticas a essa mudança da gestão do Ministério Público, como exemplifica a fala do senhor César Muñoz, da Human Rights Watch:

ADPF 635 MC-ED / RJ

"Apesar dos recursos muito limitados, o Gaesp fez contribuições importantes para o enfrentamento da violência policial. Em março deste ano, o Grupo tinha, sob sua responsabilidade, mais de setecentas investigações por abusos policiais e havia apresentado 24 denúncias em casos de homicídios cometidos, desde 2019, pela polícia, incluindo casos com grande repercussão como o homicídio da menina Ágatha Félix no complexo do Alemão. As denúncias desses casos de grande relevância transmitem uma mensagem importante à polícia de que abusos não serão tolerados.

O Gaesp também abriu inquéritos civis sobre as condições de trabalho da polícia, bem como sobre condutas das forças de segurança que violam direitos básicos, forçando a adoção e cumprimento de protocolos para coibir abusos.

Além disso, apresentou uma ação contra o Estado do Rio para obrigar a cumprir as determinações da Corte Interamericana na sentença no caso Nova Brasília, cobrando a elaboração de um plano de redução da letalidade policial.

Essa atuação do Gaesp foi reconhecida nos autos desta ADPF, na manifestação do Procurador-Geral da República, Augusto Aras, e foi novamente ressaltada, na sexta-feira, pelo promotor que representava o recém empossado Procurador-Geral de Justiça do Rio, Luciano Mattos.

Nesse contexto, surpreende-nos muito a decisão do Procurador-Geral de Justiça de extinguir o Gaesp, uma decisão que enfraquece os mecanismos de controle externo da atividade policial. À imprensa, ele explicou que os casos envolvendo policiais serão conduzidos pelos promotores naturais.

Contudo, nossas pesquisas apontam para dificuldades relevantes que provavelmente surgirão. Os promotores naturais vão ter que investigar crimes cometidos pelos mesmos policiais com quem interagem e/ou trabalham em outros casos na mesma jurisdição. Eles podem, justificadamente, temer riscos de retaliação ao assinarem sozinhos uma denúncia contra esses policiais.

Além disso, podem apresentar dificuldades em lidar com

ADPF 635 MC-ED / RJ

casos de abuso policial - muitas vezes, complexos -, ao mesmo tempo que possuem um grande número de outros casos sobre todos os tipos de atividades criminosas.

Assim, os promotores naturais podem optar por não realizar suas próprias investigações sobre abusos policiais e, em vez disso, confiar apenas nas conclusões das investigações da Polícia Civil, o que, conforme esta Suprema Corte ressaltou, levanta sérias questões sobre a imparcialidade das investigações.

O Procurador-Geral de Justiça do Rio anunciou uma nova Coordenadoria-Geral de Segurança Pública, com a missão de coordenar os trabalhos do Ministério Público nessa matéria. No entanto, a resolução que cria a Coordenadoria não confere a ela autoridade para investigar e oferecer denúncias em casos individuais de abuso policial. Além disso, não confere autoridade para conduzir inquéritos civis e outras ações judiciais sobre protocolos e práticas policiais que podem ser instrumentais para garantir o respeito aos direitos humanos.

Por essas razões, o mandato da nova Coordenadoria está muito aquém do que é necessário para enfrentar o gravíssimo problema dos abusos policiais no Rio de Janeiro.

Para o sucesso de qualquer plano para reduzir a letalidade policial é crucial o compromisso do Ministério Público de defender vigorosamente a lei em casos que envolvam atividades criminosas praticadas por policiais. Acreditamos que, para isso, é preciso ter uma unidade especializada de promotores de justiça.”

Para além das limitações materiais dos órgãos de perícia e das descontinuidades de políticas institucionais, a audiência pública revelou uma dinâmica sem dúvidas inconstitucional de invisibilidade social por que passam os moradores das comunidades do Rio de Janeiro. Destaque-se, em particular, o que disse o Prof. Wallace Corbo, da Educafro:

“E aí está a importância da atuação desse Supremo Tribunal Federal na superação da racionalidade institucional

ADPF 635 MC-ED / RJ

racista que permeia nossas várias instituições. Combater o racismo nas instituições, Ministro Fachin, não é fácil. Não é fácil porque raramente nós vamos encontrar atos expressamente racistas, aqueles atos que nós imaginamos daquele racismo individual expresso. O racismo na modalidade estrutural, como um estado de coisas constitucional, já reconhecido por este Supremo Tribunal Federal, ele se legítima por várias rationalidades difusas. São vários atos. São todos racionais. Câmera nas viaturas e uniformes são caras, não dá para pagar - princípio da reserva do possível. Investigar todas as possíveis violações das forças policiais com detalhe vai parar o Ministério Público - análise econômica do Direito. Como colocar ambulâncias à disposição nas operações policiais? Isso pode atrapalhar a operação - aplicação de uma lógica consequencialista ou pragmatista. Tem sempre uma explicação, Excelência.

Eu me lembro aqui de Ronald Dworkin e de Carlos Santiago Nino, que nos ensinaram sobre o dever do Poder Judiciário de atuar como se estivesse atuando e construindo um romance em cadeia ou construindo uma catedral ao longo do tempo. Se nós juntarmos essas várias lógicas, esses vários raciocínios - câmera hoje não, muito caro; investigar hoje não, muito difícil; colocar ambulância hoje não, vai atrapalhar; procurar provas para condenar pessoas pretas hoje não, é muito difícil, não tem nunca prova, é melhor escutar o policial -, quando nós juntarmos todos esses atos, qual é o nosso romance em cadeia, Excelência? O nosso romance é uma tragédia, e a nossa catedral é um abatedouro, se nós importarmos essas teorias para o Brasil."

A invisibilidade, como face da desigualdade, é manifestada também na ausência de precisão nos mandados de busca e apreensão e, de forma até mesmo trágica, pela ausência de ambulâncias acompanhando as operações policiais. Como afirmou o representante do coletivo Parem de Nos Matar:

ADPF 635 MC-ED / RJ

"No ponto 3, Senhor Ministro, nós entendemos que é o ponto que separa a comunidade da "área formal". Por quê? Aqui é pedido que, ao expedir o mandado de busca e apreensão, o Judiciário indique, de forma precisa e objetiva, as diligências voltadas para a expedição desses mandados, quer dizer, nós estamos pedindo que não exista mandados genéricos e coletivos.

Já foi apontado aqui mais cedo, na audiência, que o Estado diz que - pela liminar da juíza, que, na verdade, é um ente do Estado -, por conta da desorganização da comunidade, não é possível prever onde as pessoas estão morando. Ora, Senhor Ministro, não é possível porque o Estado não existe dentro da comunidade, porque não é respeitado o direito de cidadania do homem branco, ou do homem preto, ou do gay, ou do pobre favelado.

Nós moramos em favela, Senhor Ministro, mas nós não temos propriedade das nossas casas, nós não temos o direito à propriedade das nossas casas, e não temos endereço por causa do Estado. Aí ele se vale da própria incompetência para justificar a sua violência.

Nós não podemos permitir isso, Senhor Ministro! Se não existe mandado coletivo ou genérico para o Vivendas da Barra, para quando prenderam 60 fuzis dentro da casa do policial Ronnie Lessa, não pode existir dentro da comunidade.

Vossa Excelência acha, ou qualquer um aqui acha, que vai existir um mandado coletivo em condomínios na Barra da Tijuca ou dentro da Zona Sul do Rio de Janeiro? Entra lá no Maramar com mandado coletivo e sai arrombando todas as casas, pedindo para poder investigar crimes, que existem muitos lá dentro, para ver se não saem todos os policiais dali presos, porque lá tem influência, porque lá existe influência."

Ou ainda o triste relato feito pela senhora Bruna da Silva, do grupo MÃes da Maré Vítimas da Violência do Estado:

"Eu me chamo Bruna, sou moradora do Complexo da

ADPF 635 MC-ED / RJ

Maré, mãe de filho vitimado e morto pelo Estado. Meu filho se chamava Marcos Vinícius da Silva, tinha 14 anos, foi morto pela polícia quando usava roupa e material de escola à caminho dela.

Aquela história, Senhor Ministro, ela poderia ser diferente se tivéssemos uma ambulância na UPA naquele dia. Nós não tivemos. Lembro-me, Senhor Ministro, de que a ambulância chegou a tempo para pegar o meu filho na UPA, mas ela foi obrigada a voltar sem o meu filho porque os policiais que estavam na entrada da Brasil não permitiram a entrada da ambulância.

Depois de uma hora, a ambulância retornou na Maré para buscar o meu filho. O motorista veio e me pediu desculpa, ele disse que tinha chegado a tempo, posto que os policiais não deixaram ele entrar para resgatar o meu filho.

O meu filho viu, Senhor Ministro, o blindado parado na rua de casa. O meu filho, um menino de 14 anos, saiu atrasado de casa, 8h em ponto, estava calmo. Aquela operação que aconteceu na Maré tinha sido ilegal, pois um comboio de policiais saiu da Favela de Acari e vieram para Maré.

Na hora em que meu filho estava tomado um tiro, havia cinco pessoas rendidas dentro de uma casa, que foram mortas rendidas, de joelhos com a mão para cima, sem uso de força. E o Estado executou aqueles cinco jovens dentro de casa, e o meu filho no meio da rua tentando chegar em casa.

(...) O meu filho, ele não acreditou, Senhor Ministro, quando ele tomou aquele tiro. O meu filho ficou muito indignado, porque ele nunca pensou que poderia tomar um tiro, e tomou, e tomou dos braços de quem poderia ter protegido e abrigado, que é o papel do Estado.

O Estado foi omisso na prestação do socorro do meu filho. A gente precisa de redução de letalidade de mortes."

Esses problemas parecem ter sido ampliados à luz dos fatos, ainda parciais, do que ocorreu na ação policial na comunidade de Jacarezinho, uma vez que, de acordo com as informações trazidas pela Parte

ADPF 635 MC-ED / RJ

requerente, a operação não era absolutamente excepcional, não houve a comunicação prévia ao Ministério Público, não foram apresentadas justificativas para a realização da operação, não foi observada a determinação de preservação dos vestígios para a realização das perícias e, finalmente, quer pelo número alarmante de fatalidades, quer pela inefetividade do cumprimento dos mandados, há indícios de que não houve o devido planejamento para a realização da operação, nem houve o emprego da força letal nos estritos parâmetros legais, conforme preceituam os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo.

A operação indica, em síntese, que se não forem tomadas medidas adicionais, a decisão do Tribunal pode vir a se tornar ineficaz.

Medidas Cautelares Adicionais para Garantia da Efetividade das Decisões Anteriores do Supremo Tribunal Federal

Os problemas identificados na concessão da medida cautelar referem-se a (i) as limitações materiais dos órgãos de perícias; (ii) a descontinuidade dos órgãos de apuração e investigação do Ministério Público; e (iii) a invisibilidade dos problemas sociais das comunidades do Rio de Janeiro.

Como disciplina a Lei 9.882, de 1999, o Supremo Tribunal Federal poderá, nas arguições de descumprimento de preceito fundamental, adotar outras medidas cautelares que se façam necessárias e que tenham pertinência com o objeto da ação (art. 5º, § 3º, da Lei 9.882).

O preceito deve ser aplicado nesta arguição a fim de acolher, cautelarmente, os pedidos constantes dos itens “d” (determinar que as buscas domiciliares obedecem as diretrizes constitucionais), “e” (determinar a presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais), e “j” (determinação de instalação de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas e nas fardas dos policiais). Além disso, é preciso, ainda, estabelecer procedimento próprio para apurar as contínuas alegações de violação da decisão deste Tribunal,

ADPF 635 MC-ED / RJ

além de fixar orientações para o Ministério Público do Estado, a fim de manter uma estrutura própria para a investigação dos incidentes envolvendo o uso de força letal. É o que se passa a demonstrar.

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

Quando do exame inicial do pedido de medida cautelar, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, seguindo o voto deste Relator, assentou que o pedido de fixação de parâmetros para o cumprimento dos mandados de busca e apreensão seria indeferido circunstancialmente, porque:

“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

ADPF 635 MC-ED / RJ

de Processo Civil."

Como se observa das razões acolhidas, o pedido foi indeferido porque ainda não estava preenchido o requisito do perigo na demora, em face das manifestações já exaradas quer pelo Supremo Tribunal Federal, quer pelo Superior Tribunal de Justiça.

A restrição imposta à realização das operações, no entanto, trouxe renovada urgência ao pedido formulado pela Parte requerente. Isso porque, tal como recentemente registrou o e. Min. Rogerio Schietti (HC 598.051-SP), "ante a ausência de normatização que oriente e regule o ingresso em domicílio alheio, nas hipóteses excepcionais previstas no Texto Maior, há de se aceitar com muita reserva a usual afirmação – como ocorreu no caso ora em julgamento – de que o morador anuiu livremente ao ingresso dos policiais para a busca domiciliar, máxime quando a diligência não é acompanhada de documentação que a imunize contra suspeitas e dúvidas sobre sua legalidade".

De fato, ainda como bem registrou o e. Ministro Schietti, é ingênuo creditar valor absoluto ao depoimento daqueles que são apontados responsáveis por atos abusivos: "em um país conhecido por suas práticas autoritárias – não apenas históricas, mas atuais –, a aceitação desse comportamento compromete a necessária aquisição de uma cultura democrática de respeito aos direitos fundamentais de todos, independentemente de posição social, condição financeira, profissão, local da moradia, cor da pele ou raça". O acórdão de que constam tais considerações restou assim ementado:

"HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS.
FLAGRANTE. DOMICÍLIO COMO EXPRESSÃO DO DIREITO
À INTIMIDADE. ASILO INVOLÁVEL. EXCEÇÕES
CONSTITUCIONAIS. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA.
INGRESSO NO DOMICÍLIO. EXIGÊNCIA DE JUSTA CAUSA
(FUNDADA SUSPEITA). CONSENTIMENTO DO MORADOR.
REQUISITOS DE VALIDADE. ÔNUS ESTATAL DE
COMPROVAR A VOLUNTARIEDADE DO

ADPF 635 MC-ED / RJ

CONSENTIMENTO. NECESSIDADE DE DOCUMENTAÇÃO E REGISTRO AUDIOVISUAL DA DILIGÊNCIA. NULIDADE DAS PROVAS OBTIDAS. TEORIA DOS FRUTOS DA ÁRVORE ENVENENADA. PROVA NULA. ABSOLVIÇÃO. ORDEM CONCEDIDA.

1. O art. 5º, XI, da Constituição Federal consagrou o direito fundamental à inviolabilidade do domicílio, ao dispor que "a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial".

1.1 A inviolabilidade de sua morada é uma das expressões do direito à intimidade do indivíduo, o qual, sozinho ou na companhia de seu grupo familiar, espera ter o seu espaço íntimo preservado contra devassas indiscriminadas e arbitrárias, perpetradas sem os cuidados e os limites que a excepcionalidade da ressalva a tal franquia constitucional exige.

1.2. O direito à inviolabilidade de domicílio, dada a sua magnitude e seu relevo, é salvaguardado em diversos catálogos constitucionais de direitos e garantias fundamentais. Célebre, a propósito, a exortação de Conde Chatham, ao dizer que: "O homem mais pobre pode em sua cabana desafiar todas as forças da Coroa. Pode ser frágil, seu telhado pode tremer, o vento pode soprar por ele, a tempestade pode entrar, a chuva pode entrar, mas o Rei da Inglaterra não pode entrar!" ("The poorest man may in his cottage bid defiance to all the forces of the Crown. It may be frail, its roof may shake, the wind may blow through it, the storm may enter, the rain may enter, but the King of England cannot enter!" William Pitt, Earl of Chatham. Speech, March 1763, in Lord Brougham Historical Sketches of Statesmen in the Time of George III First Series (1845) v. 1).

2. O ingresso regular em domicílio alheio, na linha de inúmeros precedentes dos Tribunais Superiores, depende, para sua validade e regularidade, da existência de fundadas razões (justa causa) que sinalizem para a possibilidade de mitigação do direito fundamental em questão. É dizer, apenas quando o

ADPF 635 MC-ED / RJ

contexto fático anterior à invasão permitir a conclusão acerca da ocorrência de crime no interior da residência - cuja urgência em sua cessação demande ação imediata - é que se mostra possível sacrificar o direito à inviolabilidade do domicílio.

2.1. Somente o flagrante delito que traduz a verdadeira urgência legítima o ingresso em domicílio alheio, como se infere da própria Lei de Drogas (L. 11.343/2006, art. 53, II) e da Lei 12.850/2013 (art. 8º), que autorizam o retardamento da atuação policial na investigação dos crimes de tráfico de entorpecentes, a denotar que nem sempre o caráter permanente do crime impõe sua interrupção imediata a fim de proteger bem jurídico e evitar danos; é dizer, mesmo diante de situação de flagrância delitiva, a maior segurança e a melhor instrumentalização da investigação - e, no que interessa a este caso, a proteção do direito à inviolabilidade do domicílio - justificam o retardo da cessação da prática delitiva.

2.2. A autorização judicial para a busca domiciliar, mediante mandado, é o caminho mais acertado a tomar, de sorte a se evitarem situações que possam, a depender das circunstâncias, comprometer a licitude da prova e, por sua vez, ensejar possível responsabilização administrativa, civil e penal do agente da segurança pública autor da ilegalidade, além, é claro, da anulação - amiúde irreversível - de todo o processo, em prejuízo da sociedade.

3. O Supremo Tribunal Federal definiu, em repercussão geral (Tema 280), a tese de que: "A entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori" (RE n. 603.616/RO, Rel. Ministro Gilmar Mendes, DJe 8/10/2010). Em conclusão a seu voto, o relator salientou que a interpretação jurisprudencial sobre o tema precisa evoluir, de sorte a trazer mais segurança tanto para os indivíduos sujeitos a tal medida invasiva quanto para os policiais, que deixariam de assumir o risco de cometer crime de invasão de domicílio ou de abuso de autoridade, principalmente quando a diligência não tiver alcançado o

ADPF 635 MC-ED / RJ

resultado esperado.

4. As circunstâncias que antecederem a violação do domicílio devem evidenciar, de modo satisfatório e objetivo, as fundadas razões que justifiquem tal diligência e a eventual prisão em flagrante do suspeito, as quais, portanto, não podem derivar de simples desconfiança policial, apoiada, v. g., em mera atitude "suspeita", ou na fuga do indivíduo em direção a sua casa diante de uma ronda ostensiva, comportamento que pode ser atribuído a vários motivos, não, necessariamente, o de estar o abordado portando ou comercializando substância entorpecente.

5. Se, por um lado, práticas ilícitas graves autorizam eventualmente o sacrifício de direitos fundamentais, por outro, a coletividade, sobretudo a integrada por segmentos das camadas sociais mais precárias economicamente, excluídas do usufruto pleno de sua cidadania, também precisa sentir-se segura e ver preservados seus mínimos direitos e garantias constitucionais, em especial o de não ter a residência invadida e devassada, a qualquer hora do dia ou da noite, por agentes do Estado, sem as cautelas devidas e sob a única justificativa, não amparada em elementos concretos de convicção, de que o local supostamente seria, por exemplo, um ponto de tráfico de drogas, ou de que o suspeito do tráfico ali se homiziou.

5.1. Em um país marcado por alta desigualdade social e racial, o policiamento ostensivo tende a se concentrar em grupos marginalizados e considerados potenciais criminosos ou usuais suspeitos, assim definidos por fatores subjetivos, como idade, cor da pele, gênero, classe social, local da residência, vestimentas etc.

5.2. Sob essa perspectiva, a ausência de justificativas e de elementos seguros a legitimar a ação dos agentes públicos - diante da discricionariedade policial na identificação de suspeitos de práticas criminosas - pode fragilizar e tornar írrito o direito à intimidade e à inviolabilidade domiciliar, a qual protege não apenas o suspeito, mas todos os moradores do local.

ADPF 635 MC-ED / RJ

5.3. Tal compreensão não se traduz, obviamente, em cercear a necessária ação das forças de segurança pública no combate ao tráfico de entorpecentes, muito menos em transformar o domicílio em salvaguarda de criminosos ou em espaço de criminalidade. Há de se convir, no entanto, que só justifica o ingresso policial no domicílio alheio a situação de ocorrência de um crime cuja urgência na sua cessação desautorize o aguardo do momento adequado para, mediante mandado judicial - meio ordinário e seguro para o afastamento do direito à inviolabilidade da morada - legitimar a entrada em residência ou local de abrigo.

6. Já no que toca ao consentimento do morador para o ingresso em sua residência - uma das hipóteses autorizadas pela Constituição da República para o afastamento da inviolabilidade do domicílio - outros países trilharam caminho judicial mais assertivo, ainda que, como aqui, não haja normatização detalhada nas respectivas Constituições e leis, geralmente limitadas a anunciar o direito à inviolabilidade da intimidade domiciliar e as possíveis autorizações para o ingresso alheio.

6.1. Nos Estados Unidos, por exemplo, a par da necessidade do exame da causa provável para a entrada de policiais em domicílio de suspeitos de crimes, não pode haver dúvidas sobre a voluntariedade da autorização do morador (*in dubio libertas*). O consentimento "deve ser inequívoco, específico e conscientemente dado, não contaminado por qualquer truculência ou coerção ("consent, to be valid, 'must be unequivocal, specific and intelligently given, uncontaminated by any duress or coercion"). (*United States v McCaleb*, 552 F2d 717, 721 (6th Cir 1977), citando *Simmons v Bomar*, 349 F2d 365, 366 (6th Cir 1965). Além disso, ao Estado cabe o ônus de provar que o consentimento foi, de fato, livre e voluntariamente dado, isento de qualquer forma, direta ou indireta, de coação, o que é aferível pelo teste da totalidade das circunstâncias (*totality of circumstances*).

6.2. No direito espanhol, por sua vez, o Tribunal Supremo

ADPF 635 MC-ED / RJ

destaca, entre outros, os seguintes requisitos para o consentimento do morador: a) deve ser prestado por pessoa capaz, maior de idade e no exercício de seus direitos; b) deve ser consciente e livre; c) deve ser documentado; d) deve ser expresso, não servindo o silêncio como consentimento tácito.

6.3. Outrossim, a documentação comprobatória do assentimento do morador é exigida, na França, de modo expresso e mediante declaração escrita à mão do morador, conforme norma positivada no art. 76 do Código de Processo Penal; nos EUA, também é usual a necessidade de assinatura de um formulário pela pessoa que consentiu com o ingresso em seu domicílio (North Carolina v. Butler (1979) 441 U.S. 369, 373; People v. Ramirez (1997) 59 Cal.App.4th 1548, 1558; U.S. v. Castillo (9a Cir. 1989) 866 F.2d 1071, 1082), declaração que, todavia, será desconsiderada se as circunstâncias indicarem ter sido obtida de forma coercitiva ou houver dúvidas sobre a voluntariedade do consentimento (Haley v. Ohio (1947) 332 U.S. 596, 601; People v. Andersen (1980) 101 Cal.App.3d 563, 579).

6.4. Se para simplesmente algemar uma pessoa, já presa - ostentando, portanto, alguma verossimilhança do fato delituoso que deu origem a sua detenção -, exige-se a indicação, por escrito, da justificativa para o uso de tal medida acautelatória, seria então, no tocante ao ingresso domiciliar, "necessário que nós estabeleçamos, desde logo, como fizemos na Súmula 11, alguma formalidade para que essa razão excepcional seja justificada por escrito, sob pena das sanções cabíveis" (voto do Min. Ricardo Lewandowski, no RE n. 603.616/TO).

6.5. Tal providência, aliás, já é determinada pelo art. 245, § 7º, do Código de Processo Penal - analogicamente aplicável para busca e apreensão também sem mandado judicial - ao dispor que, "[f]inda a diligência, os executores lavrarão auto circunstaciado, assinando-o com duas testemunhas presenciais, sem prejuízo do disposto no § 4º".

7. São frequentes e notórias as notícias de abusos cometidos em operações e diligências policiais, quer em abordagens individuais, quer em intervenções realizadas em

ADPF 635 MC-ED / RJ

comunidades dos grandes centros urbanos. É, portanto, ingenuidade, academicismo e desconexão com a realidade conferir, em tais situações, valor absoluto ao depoimento daqueles que são, precisamente, os apontados responsáveis pelos atos abusivos. E, em um país conhecido por suas práticas autoritárias - não apenas históricas, mas atuais -, a aceitação desse comportamento compromete a necessária aquisição de uma cultura democrática de respeito aos direitos fundamentais de todos, independentemente de posição social, condição financeira, profissão, local da moradia, cor da pele ou raça.

7.1. Ante a ausência de normatização que oriente e regule o ingresso em domicílio alheio, nas hipóteses excepcionais previstas no Texto Maior, há de se aceitar com muita reserva a usual afirmação - como ocorreu no caso ora em julgamento - de que o morador anuiu livremente ao ingresso dos policiais para a busca domiciliar, máxime quando a diligência não é acompanhada de documentação que a imunize contra suspeitas e dúvidas sobre sua legalidade.

7.2. Por isso, avulta de importância que, além da documentação escrita da diligência policial (relatório circunstanciado), seja ela totalmente registrada em vídeo e áudio, de maneira a não deixar dúvidas quanto à legalidade da ação estatal como um todo e, particularmente, quanto ao livre consentimento do morador para o ingresso domiciliar. Semelhante providência resultará na diminuição da criminalidade em geral - pela maior eficácia probatória, bem como pela intimidação a abusos, de um lado, e falsas acusações contra policiais, por outro - e permitirá avaliar se houve, efetivamente, justa causa para o ingresso e, quando indicado ter havido consentimento do morador, se foi ele livremente prestado.

8. Ao Poder Judiciário, ante a lacuna da lei para melhor regulamentação do tema, cabe responder, na moldura do Direito, às situações que, trazidas por provocação do interessado, se mostrem violadoras de direitos fundamentais do indivíduo. E, especialmente, ao Superior Tribunal de Justiça

ADPF 635 MC-ED / RJ

compete, na sua função judicante, buscar a melhor interpretação possível da lei federal, de sorte a não apenas responder ao pedido da parte, mas também formar precedentes que orientem o julgamento de casos futuros similares.

8.1. As decisões do Poder Judiciário - mormente dos Tribunais incumbidos de interpretar, em última instância, as leis federais e a Constituição - servem para dar resposta ao pedido no caso concreto e também para "enriquecer o estoque das regras jurídicas" (Melvin Eisenberg. *The nature of the common law*. Cambridge: Harvard University Press, 1998. p. 4) e assegurar, no plano concreto, a realização dos valores, princípios e objetivos definidos na Constituição de cada país. Para tanto, não podem, em nome da maior eficiência punitiva, tolerar práticas que se divorciam do modelo civilizatório que deve orientar a construção de uma sociedade mais igualitária, fraterna, pluralista e sem preconceitos.

8.2. Como assentado em conhecido debate na Suprema Corte dos EUA sobre a admissibilidade das provas ilícitas (*Weeks v. United States*, 232 U.S. 383, 1914), se os tribunais permitem o uso de provas obtidas em buscas ilegais, tal procedimento representa uma afirmação judicial de manifesta negligência, se não um aberto desafio, às proibições da Constituição, direcionadas à proteção das pessoas contra esse tipo de ação não autorizada ("such proceeding would be to affirm by judicial decision a manifest neglect, if not an open defiance, of the prohibitions of the Constitution, intended for the protection of the people against such unauthorized action").

8.3. A situação versada neste e em inúmeros outros processos que aportam a esta Corte Superior diz respeito à própria noção de civilidade e ao significado concreto do que se entende por Estado Democrático de Direito, que não pode coonestar, para sua legítima existência, práticas abusivas contra parcelas da população que, por sua topografia e status social e econômico, costumam ficar mais suscetíveis ao braço ostensivo e armado das forças de segurança.

9. Na espécie, não havia elementos objetivos, seguros e

ADPF 635 MC-ED / RJ

racionais que justificassem a invasão de domicílio do suspeito, porquanto a simples avaliação subjetiva dos policiais era insuficiente para conduzir a diligência de ingresso na residência, visto que não foi encontrado nenhum entorpecente na busca pessoa realizada em via pública.

10. A seu turno, as regras de experiência e o senso comum, somadas às peculiaridades do caso concreto, não conferem verossimilhança à afirmação dos agentes castrenses de que o paciente teria autorizado, livre e voluntariamente, o ingresso em seu próprio domicílio, franqueando àqueles a apreensão de drogas e, consequentemente, a formação de prova incriminatória em seu desfavor.

11. Assim, como decorrência da proibição das provas ilícitas por derivação (art. 5º, LVI, da Constituição da República), é nula a prova derivada de conduta ilícita - no caso, a apreensão, após invasão desautorizada da residência do paciente, de 109 g de maconha -, pois evidente o nexo causal entre uma e outra conduta, ou seja, entre a invasão de domicílio (permeada de ilicitude) e a apreensão de drogas.

12. Habeas Corpus concedido, com a anulação da prova decorrente do ingresso desautorizado no domicílio e consequente absolvição do paciente, dando-se ciência do inteiro teor do acórdão aos Presidentes dos Tribunais de Justiça dos Estados e aos Presidentes dos Tribunais Regionais Federais, bem como às Defensorias Públicas dos Estados e da União, ao Procurador-Geral da República e aos Procuradores-Gerais dos Estados, aos Conselhos Nacionais da Justiça e do Ministério Público, à Ordem dos Advogados do Brasil, ao Conselho Nacional de Direitos Humanos, ao Ministro da Justiça e Segurança Pública e aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal, encarecendo a estes últimos que deem conhecimento do teor do julgado a todos os órgãos e agentes da segurança pública federal, estadual e distrital.

13. Estabelece-se o prazo de um ano para permitir o aparelhamento das polícias, treinamento e demais providências necessárias para a adaptação às diretrizes da presente decisão,

ADPF 635 MC-ED / RJ

de modo a, sem prejuízo do exame singular de casos futuros, evitar situações de ilicitude que possam, entre outros efeitos, implicar responsabilidade administrativa, civil e/ou penal do agente estatal.”

(HC 598.051/SP, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, SEXTA TURMA, julgado em 02/03/2021, DJe 15/03/2021).

Essas razões são de todo aplicáveis ao caso em tela. Ante a ausência de perícia e a ausência de sistemas de gravação, não há como contrastar as informações produzidas pelas autoridades policiais contra as que, não raro, são trazidas pelos moradores das comunidades. Nos casos em que se deve investigar as razões e o momento em que são informadas as deflagrações de operações policias, o problema é ainda mais grave.

Como já se defendeu ao longo desta manifestação, quando a operação policial resulta de autorização dada pelo Poder Judiciário, a justificativa deve ser apresentada ainda na fase de planejamento para o Ministério Público, que, obviamente, deverá manter o devido sigilo das informações de inteligência. Nos casos em que a operação decorre da realização de flagrante, no entanto, a comunicação poderá ocorrer no momento da deflagração.

Noutras palavras, o controle rigoroso do alcance dos mandados de prisão e de busca e apreensão deve integrar o controle da atuação policial e, para tal, o próprio controle das prisões em flagrante.

O Supremo Tribunal Federal, em tese de repercussão geral, já havia definido que “a entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade, e de nulidade dos atos praticados” (RE 603.616, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 10.05.2016).

De forma complementar à decisão do Tribunal, o Superior Tribunal de Justiça, no acórdão da lavra do e. Min. Rogerio Schietti, já indicado nesta manifestação, excluiu, por ilegítimas, razões que não poderiam amparar as buscas sem mandado judicial, como a autorização livre e

ADPF 635 MC-ED / RJ

consciente dos moradores. Além disso, e à toda evidência, tampouco se amoldam aos reclamos constitucionais, o deferimento de pedidos genéricos constantes de mandados coletivos.

Sobre essa perspectiva, é sempre importante ter em conta a jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos: é preciso que as razões acolhidas e expressas no mandado judicial sejam relevantes e suficientes, sendo certo que deve ainda ser a ordem nitidamente e precisamente redigida, além de submetida, tão logo finalizada a diligência, à revisão judicial retrospectiva (*Modestou v. Grécia*, Caso n. 51.693/13).

Se são rigorosos os parâmetros para o deferimento de uma mandado judicial de busca e apreensão, submetido, porque inerente à liberdade individual, à reserva de jurisdição, com ainda maiores razões deve ser restringido o alcance da discricionariedade policial na determinação do estado de flagrância a autorizar a entrada forçada em domicílio.

Por tudo isso, e para evitar que sejam descumpridas as determinações de excepcionalidade estabelecidas por esta Corte, defiro o pedido constante do item “d” da petição inicial para 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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.

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

De modo semelhante ao pedido de restrição aos mandados de busca e apreensão, o pedido para obrigar o Estado a enviar ambulância e equipes de saúde em operações policiais foi também circunstancialmente indeferido, pelas seguintes razões:

“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 parte do Poder Executivo.”

A omissão em realizar o plano, no entanto, não deve servir para

ADPF 635 MC-ED / RJ

justificar uma segunda omissão, ainda mais grave, que é a de prestar socorro às vítimas das operações policiais.

Durante a audiência pública, a senhora Flávia Cândido, do “Fórum Basta de Violência! Outra Maré é Possível”, afirmou que, na ausência de socorro pelas autoridades estatais, são os próprios moradores que acabam prestando auxílio às vítimas, o que acaba por colocar mais pessoas em risco, sobretudo, frise-se, em um momento em que boa parte delas está em casa.

Além disso, em grandes operações, a presença de profissionais de saúde é fonte de garantia não apenas para os moradores, mas também para os próprios policiais que, infelizmente, são também vitimados nessas circunstâncias.

Finalmente, há, também aqui, uma dimensão de forte desigualdade como sugeriu o representante da organização “Parem de Nos Matar”:

“Isso daqui [a presença obrigatória de ambulância], Senhor Ministro, para a gente é quase que inacreditável que em uma operação policial, onde nós sabemos que vai ter confronto armado, não se tenha a previsão de uma ambulância durante essas operações. Nós temos previsão de duas ambulâncias para jogos de futebol, para proteger 22 jogadores, e não temos ambulância para proteger 30 mil pessoas dentro de uma comunidade, que podem ser vítimas de uma bala partida, como é usualmente dito pela grande imprensa e pelo próprio Estado.”

Registre-se que, fosse efetivamente um contexto de guerra, como não raro aparece na retórica da política, não faltaria – nem poderia – a assistência médica.

Por tudo isso, considerando (i) que há Lei Estadual que prevê a disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas e (ii) que devem ser observados os Princípios Básicos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, defiro o pedido

ADPF 635 MC-ED / RJ

constante do item “e”, para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados.

Da Instalação de Equipamentos de GPS e de Sistemas de Gravação de Áudio e Vídeo

Também foi circunstancial o indeferimento do pedido referente ao cumprimento da Lei Estadual n. 5.588, de 2009, pelas seguintes razões:

“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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 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.”

O indeferimento, como se observa das razões trazidas pela decisão, deveu-se fundamentalmente à deferência dada ao Estado do Rio de Janeiro para, entre diversas opções igualmente legítimas, promover a indispensável *accountability* da atuação das forças policiais. Passados mais de um ano desde a indicação da medida cautelar à pauta, ainda não foram elaborados nem o plano para a redução da letalidade, nem as medidas para cumprir a Lei Estadual.

Ao longo da audiência pública, os relatos trazidos acerca das falhas estruturais para a realização das perícias emprestam plena plausibilidade ao pedido deduzido pela inicial. De fato, na impossibilidade de realização de perícias e ante a dificuldade de se promover uma análise probatória adequada dos relatos apresentados durante a operação, nada justifica a mora no estrito cumprimento da legislação estadual.

Registre-se, novamente, o que apontou o e. Ministro Rogerio Schietti: “avulta de importância que, além da documentação escrita da diligência

ADPF 635 MC-ED / RJ

policial (relatório circunstanciado), seja ela totalmente registrada em vídeo e áudio, de maneira a não deixar dúvidas quanto à legalidade da ação estatal como um todo e, particularmente, quanto ao livre consentimento do morador para o ingresso domiciliar."

O valor desse tipo de prova é, de fato, bastante elevado não apenas para as diligências de busca e apreensão, mas também para as aquelas destinadas a investigar o uso da força letal. No *Resource book on the use of force and firearms in law enforcement*, feito pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes, reconheceu-se a utilidade dos equipamentos mesmo para os policiais que foram investigados por eventuais abusos. Além disso, estudos acadêmicos têm demonstrado que o uso de câmeras corporais diminui não apenas o número de episódios letais, como também o número de reclamações dos cidadãos, potencialmente contribuindo para a ampliação da legitimidade das forças do Estado (Ariel, Barak, William A. Farrar, and Alex Sutherland. "The effect of police body-worn cameras on use of force and citizens' complaints against the police: A randomized controlled trial." *Journal of quantitative criminology* v. 31, n. 3, 2015).

Não fosse a utilidade e o valor intrínseco da utilização desse tipo de equipamento, é preciso ter em conta que, sem a estrutura mínima para a realização das perícias, sem uma equipe independente e organizada no âmbito do Ministério Público, a apuração dos incidentes acaba sendo feita, não raro, a partir apenas de depoimentos, o que nem de longe atende à exigência do Protocolo de Minnesota. Noutras palavras, sem o deferimento do pedido, que, de resto, já está previsto na própria lei estadual, dificilmente se conseguirá dar cumprimento à decisão do Tribunal, que obrigou o Estado a realizar as perícias nos locais em que ocorrerem incidentes letais.

Ademais, ante a insuficiência de informações sobre os locais em que os mandados devem ser cumpridos ou sobre as justificativas para a realização de operações em casos excepcionais, a rastreabilidade das viaturas, assim como a de seus agentes, é medida que atende o dever inerente de prestação de contas.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Ante o exposto, acolho o pedido constante do item "j" do pedido cautelar da petição inicial, para 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.

Da Necessidade de uma Unidade Especializada de Promotores de Justiça

Quando do julgamento da medida cautelar, o Tribunal reconheceu a necessidade de que a investigação de incidentes que envolvam agentes do Estado sejam conduzidas de forma imparcial, perante o Ministério Público.

Ao longo da presente manifestação, já se demonstrou também que o próprio Conselho Nacional do Ministério Público reconheceu os limites e as dificuldades para operacionalizar a determinação.

Durante a audiência pública, diversos foram os relatos que demonstraram preocupações quanto à imparcialidade de o Ministério Público, por meio de seus ofícios originais, conduzir, de forma independente, as investigações determinadas por este Tribunal. Veja-se, por exemplo, novamente, o que afirmou o senhor César Muñoz, da Human Rights Watch:

"Esta Corte afirmou que a investigação competente do Ministério Público deve ser prontamente desencadeada em casos de abusos policiais. A Corte Interamericana, no caso Nova Brasília, também determinou ao Brasil que delegue as investigações sobre mortes, tortura e outros abusos decorrentes de ação policial "a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público".

Nesta manifestação, gostaria de chamar atenção justamente para esse exercício independente do controle

ADPF 635 MC-ED / RJ

externo. Durante anos, a Human Rights Watch pediu a criação de um grupo de promotores especializados no controle externo da polícia no Rio. Os membros dessa unidade teriam possibilidade de adquirir experiência nesse tipo de caso, analisar padrões de abuso e reconhecer o modus operandi, identificar e investigar batalhões de polícia específicos e agentes responsáveis por um grande número de homicídios, conduzir a oitiva de parentes das vítimas e de testemunhas com risco de retaliação por parte da polícia, caso forneçam informações à polícia civil. O grupo deveria ainda garantir que essas forças policiais tenham e cumpram protocolos e outras normas para prevenir abusos.

Em dezembro de 2015, o então Procurador-Geral de Justiça criou o Grupo de Atuação Especializado de Segurança Pública - GAESP, unidade de promotores especializados no controle externo da atividade policial. Desde então, solicitamos reiteradamente aos sucessivos procuradores-gerais de Justiça do Rio o seu fortalecimento. Apesar dos recursos muito limitados, o Gaesp fez contribuições importantes para o enfrentamento da violência policial. Em março deste ano, o Grupo tinha, sob sua responsabilidade, mais de setecentas investigações por abusos policiais e havia apresentado 24 denúncias em casos de homicídios cometidos, desde 2019, pela polícia, incluindo casos com grande repercussão como o homicídio da menina Ágatha Félix no complexo do Alemão. As denúncias desses casos de grande relevância transmitem uma mensagem importante à polícia de que abusos não serão tolerados.

(...)

Contudo, nossas pesquisas apontam para dificuldades relevantes que provavelmente surgirão. Os promotores naturais vão ter que investigar crimes cometidos pelos mesmos policiais com quem interagem e/ou trabalham em outros casos na mesma jurisdição. Eles podem, justificadamente, temer riscos de retaliação ao assinarem sozinhos uma denúncia contra esses policiais.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Além disso, podem apresentar dificuldades em lidar com casos de abuso policial - muitas vezes, complexos -, ao mesmo tempo que possuem um grande número de outros casos sobre todos os tipos de atividades criminosas."

Na mesma direção, diversos foram os relatos da audiência pública que demonstraram grande preocupação e estranhamento no que tange ao encerramento das atividades do GAESP. O representante do Conselho Nacional de Direitos Humanos, por exemplo, afirmou que:

"O Gaesp acaba de ser extinto e vimos, pela fala anterior, que não há previsão para a Coordenadoria Especial assumir seu papel. A gente sabe que os promotores naturais estão assoberbados, eles vão eleger prioridades. Talvez, algum eleja, como prioridade, a letalidade policial. Ninguém sabe o que vai acontecer agora com o controle externo no Rio de Janeiro."

O representante do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, narrou na audiência pública como funcionava o GAESP:

"O Gaesp tinha atribuição de investigação penal, apurava e fazia as investigações diretas, os PICs, apurando eventual homicídio ou lesão corporal decorrente de intervenção policial - é o antigo auto de resistência, que mudou nomenclatura com a sentença de Nova Brasília - e fazia as suas investigações. Os promotores do Gaesp ouviam, presencialmente, os familiares das vítimas, com toda aquela sensibilidade, os protocolos devidos e, ao final, formava a opinião. Muitas vezes, não houve justa causa, tivemos que arquivar; outras vezes, conseguimos oferecer a denúncia quando ficou provado que o policial, civil ou militar, agiu com excesso ou abuso, fora da legítima defesa. Então, nesses casos, o Gaesp atuava na parte criminal. Por outro lado, o Gaesp trabalhava também na parte de cidadania, de tutela coletiva, encarando a segurança pública como um problema de Estado e não apenas de criminalidade, ele via - e o Ministério Público, hoje, vê - a segurança pública como um

ADPF 635 MC-ED / RJ

problema que tem uma grande transversalidade por diversas áreas, que abrange desde o saneamento básico nas comunidades, acesso a serviços básicos de saúde, de educação, de lazer. Tudo isso junto faz a cidadania e faz a atuação da política pública em segurança pública.

Enxergar a questão de segurança pública apenas em operações policiais é enxugar gelo. As estatísticas revelam que a maior letalidade policial, ou seja, quando há mortes decorrente de intervenção policial, não gera automaticamente, por si só, a diminuição do número dos crimes patrimoniais ou contra a vida nem a diminuição de número de policiais feridos ou mortos. Portanto, esse raciocínio, no entender do Ministério Público, com base em evidência científica, é inadequado.

Assim, o Ministério Público atuava nessa parte de segurança pública do Gaesp, nessa parte prestacional, inclusive fazendo o aparelhamento da polícia civil e militar, dando condições materiais e de pessoal, estrutura adequada para que essas polícias pudessem cumprir suas funções legais."

Sobre o encerramento das funções do GAESP, o Exmo. Membro do Ministério Público afirmou que:

"O Gaesp foi extinto no último sábado, por resolução do atual Procurador-Geral de Justiça. Isso aconteceu não apenas com o Gaesp, mas com outros grupos de atuação especializada. Para o atual Procurador-Geral de Justiça, no seu poder discricionário, a sua política institucional é de fomentar a atuação do promotor natural e dar todo o suporte da administração de apoio e técnico para o promotor natural atuar. Sem prejuízo, a extinção do Gaesp foi acompanhada de uma criação de um novo órgão: a Coordenadoria-Geral de Segurança Pública, que é a pergunta de número 3.

Essa Coordenadoria-Geral de Segurança Pública, de fato, não tem atribuição finalística. Ela tem uma atribuição de atividade-meio, atividade administrativa, para coleta de informações sensíveis de segurança pública, articulação junto

ADPF 635 MC-ED / RJ

com os demais órgãos de segurança pública, com o CAO Criminal, com o CAO de Investigação Penal, que foi recentemente criado, e com aquelas estruturas que eu já havia citado anteriormente, de direitos humanos.”

Mais recentemente, em ofício encaminhado a este Tribunal em função das graves denúncias feitas por ocasião da ação policial na comunidade do Jacarezinho, o Procurador-Geral de Justiça apontou uma série de providências que foram adotadas pelo Ministério Público para cumprir a ordem de realizar uma investigação imparcial em casos dessa natureza:

“(...) foram criadas estruturas especializadas no âmbito desta Procuradoria-Geral de Justiça, dotadas de amplo suporte material, humano e técnico, visando ao aperfeiçoamento dos mecanismos de controle externo da atividade policial no Estado do Rio de Janeiro: instituiu-se a Coordenadoria-Geral de Segurança Pública, bem como o Grupo Temático Temporário para aprimorar o cumprimento da decisão dessa Egrégio Suprema Corte.

A Coordenadoria-Geral de Segurança Pública tem atribuição para atuar no diagnóstico, planejamento e monitoramento das políticas de segurança pública; efetuar o registro e acompanhamento do mapa da criminalidade; consolidar os dados relativos a mortes decorrentes de intervenção policial; realizar o diagnóstico e traçar o direcionamento da atuação do Ministério Público na área de segurança pública, dentre outras.

Já o Grupo Temático atua, mediante auxílio consentido do Promotor natural, em representações, inquéritos civis, termos de ajustamento de conduta, recomendações, ações civis públicas ou de improbidade administrativa, além de outras medidas pertinentes. Sua atuação tem como eixo o acompanhamento do plano de redução de letalidade policial por parte do Estado do Rio de Janeiro e o aprimoramento das medidas adotadas pela Instituição para o cumprimento da

ADPF 635 MC-ED / RJ

decisão emanada dessa Egrégia Corte.

Funcionando em regime de plantão permanente, incumbe ainda ao Grupo o atendimento às demandas relacionadas ao controle externo das polícias fluminenses, tais como o recebimento de denúncias, o registro de notícias de violações de direitos fundamentais durante operações policiais, a interlocução com entidades da sociedade civil e órgãos públicos, a identificação de possíveis diligências de urgência voltadas à cessação imediata de violações noticiadas, entre outras.”

Especificamente em relação aos fatos ocorridos em Jacarezinho, afirmou que esses órgãos foram acionados para avaliar os fatos:

“Tais medidas iniciais propiciaram a instauração de Procedimento Investigatório Criminal pelo Ministério Público com o objetivo de apurar de forma regular, isenta, técnica e profissionalizada a ocorrência de eventuais violações a direitos durante a execução da citada operação policial.

Além disso, foi disponibilizado médico legista integrante do próprio quadro técnico do Ministério Público para fins de acompanhar e prestar todo o suporte necessário aos serviços de perícia técnica realizados pelo Estado.

Desse modo, o perito do Ministério Público acompanha todo o trabalho técnico no Instituto Médico Legal (IML) e, se necessário, adotando as providências que sejam do interesse da investigação independente instaurada pelo Parquet, com o apoio das estruturas especializadas da Procuradoria-Geral de Justiça.

A tutela da segurança pública exige, ordinariamente, esforços especializados que envolvem diferentes áreas de atuação institucional, além da troca contínua de conhecimento entre si, com outros órgãos públicos e entidades da sociedade civil. Especificamente em relação ao episódio em destaque, não há como negar que a sua complexidade e notável repercussão evidenciaram, desde o início, a premente necessidade de uma

ADPF 635 MC-ED / RJ

atuação coletiva e especializada, de modo a garantir o pleno êxito da atividade investigatória.

Atento a esta realidade, além de reforçar os mecanismos já existentes no âmbito institucional, foi instituída, no dia 11 de maio do ano fluente, através da Resolução GPGJ nº 2.416/2021, uma Força-Tarefa exclusiva para apurar os fatos ocorridos na multicitada operação policial, em auxílio ao promotor natural, composta, inicialmente, por 4 Promotores de Justiça dedicados às investigações, órgão para o qual foi tramitada a missiva de Vossa Excelência, por intermédio do expediente SEI nº 20.22.0001.0020896.2021-79.

Com duração inicial de quatro meses, podendo ser prorrogada, o mencionado grupo contará com a coordenação do Promotor de Justiça titular da 1ª Promotoria de Justiça de Investigação Penal Especializada da Capital, que detém atribuição natural para atuar no caso, e terá o apoio da Coordenadoria-Geral de Segurança Pública/MPRJ, do Grupo Temático Temporário (GTT)- Operações Policiais, além de todas as outras estruturas internas do Parquet Estadual.”

As informações são relevantes e demonstram, a um primeiro olhar, que o Ministério Público tem envidado recursos para o cumprimento da decisão da Corte, como, de resto, não poderia ser diferente.

Sem embargo, durante a audiência pública, perguntou-se aos representante do Conselho Nacional do Ministério Público, qual a posição do órgão em relação à extinção do GAESP. O representante respondeu que:

“Essa resposta passa pela avaliação e análise da institucionalidade de cada Ministério Público. Recebemos a notícia da extinção do Gaesp, mas igualmente recebemos a notícia, como já noticiado pelo Doutor Tiago Veras, da implementação de uma coordenadoria que assumiria essas funções.

Estou destacando esse ponto, porque a modelagem do Gaesp não pode ser apresentada com uma modelagem ideal

ADPF 635 MC-ED / RJ

para todo o Brasil ou tampouco para o próprio Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Se o CMNP, pelos seus procedimentos próprios de atuação e controle, verificar, aí sim, que a estruturação desses serviços auxiliares não se mostra adequada, nós temos uma série de procedimentos de controle, como procedimento de controle administrativo, pedidos de providências, a fazer essa providência.

Agora, a modelagem do Gaesp, que não está presente apenas no Estado do Rio de Janeiro, mas igualmente em outras unidades da Federação, ela é uma modelagem, há outras modelagens possíveis. E quais são as preocupações de atenção do próprio Ministério Público?

As preocupações, eu poderia indicar aqui de uma maneira geral, são: um espaço de interlocução com as forças de segurança pública nos estados, que esse espaço dialogal seja realizado de maneira interinstitucional justamente para que a voz do Ministério Público, tal qual a voz também dos representantes do Poder Judiciário, tenha lugar, espaço na construção da institucionalidade das forças de polícias.

Estes colegiados - repita-se - estão previstos na Lei do Sistema Único de Segurança Pública, assim como, igualmente, estavam anteriormente nos gabinetes de gestão integradas, na antiga lei do Pronasci, ainda vigente, a Lei nº 11.530, de 2007. E outras questões atinentes, como essa modelagem se dá, em conjunto ou não, com a titularidade da tutela coletiva de segurança pública.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro tem desenhos de tutela coletiva que caminham pari passu com as prerrogativas, as titularidades, de funções no que diz respeito à promoção de responsabilidade. Esta é a preocupação do CNMP.

Se o desenho do Gaesp, porque extinto, não se mostra mais adequado, isso só pode ser respondido à luz do controle e avaliação da nova modelagem proposta pelo Estado, porque o Ministério Público do Estado observa a legislação estadual e conformação própria. Então, deste modo, quero só destacar que

ADPF 635 MC-ED / RJ

o CNMP não tem como dizer, aprioristicamente, ser proibida a extinção do Gaesp ou ser positiva a extinção do Gaesp. A gente vai ter que fazer uma análise de controle, uma análise avaliativa desse novo desenho institucional para se saber se, afinal de contas, a coordenadoria criada tem funcionado a contento ou não.”

É possível que as novas alterações promovidas pelo Ministério Público possam se mostrar mais eficientes. É inadmissível, no entanto, que um desenho institucional que tenha se mostrado exitoso possa ter sido substituído por um outro menos eficaz, especialmente em um contexto no qual é baixíssima a eficiência das investigações que envolvam o emprego de força letal. Não se pode admitir nenhum retrocesso na concretização de direitos fundamentais.

Por essa razão, a fim de garantir que as investigações conduzidas pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro sejam as mais eficientes possíveis, voto por determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em 60 (sessenta) dias, avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, mantendo este Tribunal informado acerca dos resultados da apuração.

Das Alegações de Descumprimento da Decisão Cautelar

Como se extrai do Relatório apresentado, diversas foram as petições que apontavam possível descumprimento da decisão deste Tribunal. Apesar de estar-se em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental, em que as alegações de descumprimento são desentranhadas e autuadas como reclamação, livremente distribuídas, tenho que a ordem proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais deve ser investigada pelo Ministério Público Federal.

De fato, a ordem de se determinar “(i) que, sob pena de responsabilização civil e criminal, não se realizem operações policiais em

ADPF 635 MC-ED / RJ

comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do COVID-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, que devem ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - responsável pelo controle externo da atividade policial; e (ii) que, nos casos extraordinários de realização dessas operações durante a pandemia, sejam adotados cuidados excepcionais, devidamente identificados por escrito pela autoridade competente, para não colocar em risco ainda maior população, a prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de atividades de ajuda humanitária" só pode ter seu cumprimento plenamente verificado após a minudente coleta de provas, com a competente responsabilização dos agentes que, eventualmente, tenham violado a ordem da Corte.

Em tese, o descumprimento da decisão judicial, se não configurar crime mais grave, é fato tipificado no art. 330 do Código Penal. Como se sabe, não detém este Supremo Tribunal Federal jurisdição originária para investigar os crimes praticados por agentes que não detêm prerrogativa de foro. Como este Tribunal integra a estrutura judiciária federal, há, em tese, interesse legítimo da União, a justificar a investigação no âmbito do Poder Judiciário Federal.

Por essa razão, acolhendo a manifestação da Parte requerente, determino que a investigação das alegações de descumprimento da decisão proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais e de se preservar os vestígios em casos de confronto armado, inclusive no recente episódio na comunidade de Jacarezinho, seja feita pelo Ministério Público Federal que poderá, caso assim o entenda, e restritamente à competência de investigar o descumprimento desta decisão, requisitar auxílio da Polícia Federal, inclusive de seus órgãos de perícia técnica.

Dispositivo

Ante o exposto, reconhecendo a excepcional função integrativa dos

ADPF 635 MC-ED / RJ

embargos de declaração em conflitos estruturais, acolho o recurso para:

1. Deferir o pedido de medida cautelar constante do item “a” da petição inicial, a fim de 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 a previsão dos recursos necessários para a sua implementação;

2. Determinar que até que o plano mais abrangente seja elaborado, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais.

3. Propor ao Colegiado que seja criado, nos termos do arts. 27, § 2º, e 30, III, do RISTF, um Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã, formado por representantes do STF, pesquisadores e pesquisadoras, representantes das polícias e de entidades da sociedade civil, a serem, oportunamente, designados pelo Presidente do Tribunal, após aprovação de seus integrantes pelo Plenário da Corte.

4. Reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letras, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida – e nenhum outro bem – de uma ameaça iminente e concreta.

5. Reconhecer, sem efeitos modificativos, a imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade

ADPF 635 MC-ED / RJ

absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes.

6. Deferir o pedido constante do item “h” da petição inicial, de forma a suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

7. Deferir o pedido constante do item “d” da petição inicial para 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 86 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.

8. Deferir o pedido constante do item “e”, para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados.

9. Deferir o pedido constante do item “j” da petição inicial, para determinar que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, instale equipamentos de GPS e sistemas de

ADPF 635 MC-ED / RJ

gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos.

10. Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em 60 (sessenta) dias, avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, mantendo este Tribunal informado acerca dos resultados da apuração.

11. Determinar que a investigação das alegações de descumprimento da decisão proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais e de se preservar os vestígios em casos de confronto armado, inclusive no recente episódio na comunidade de Jacarezinho, seja feita pelo Ministério Público Federal.

É como voto.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 121 de 530

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

EMB. DECL. NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

EMBTE. (S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB

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

EMBTE. (S) : EDUCAFRO – EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRO-DESCENDENTES E CARENTES

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

EMBTE. (S) : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV. (A/S) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMBTE. (S) : JUSTIÇA GLOBAL

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

EMBTE. (S) : 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)

EMBTE. (S) : ASSOCIACAO REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARE

ADV. (A/S) : CAROLINE MENDES BISPO (183240/RJ)

EMBTE. (S) : 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)

EMBTE. (S) : 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)

EMBTE. (S) : 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

EMBTE. (S) : COLETIVO PAPO RETO

EMBTE. (S) : MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS

EMBTE. (S) : REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLENCIA

EMBTE. (S) : FALA AKARI

EMBTE. (S) : INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL

ADV. (A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)

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

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

Decisão: Após o voto do Ministro Edson Fachin (Relator), que acolhia os embargos de declaração para: 1. Deferir o pedido de medida cautelar constante do item “a” da petição inicial, a fim de

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 122 de 530

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 a previsão dos recursos necessários para a sua implementação; 2. Determinar que até que o plano mais abrangente seja elaborado, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais; 3. Propor ao Colegiado que seja criado, nos termos do arts. 27, § 2º, e 30, III, do RISTF, um Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã, formado por representantes do STF, pesquisadores e pesquisadoras, representantes das polícias e de entidades da sociedade civil, a serem, oportunamente, designados pelo Presidente do Tribunal, após aprovação de seus integrantes pelo Plenário da Corte; 4. Reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letais, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida - e nenhum outro bem - de uma ameaça iminente e concreta; 5. Reconhecer, sem efeitos modificativos, a imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes; 6. Deferir o pedido constante do item "h" da petição inicial, de forma a suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil; 7. Deferir o pedido constante do item "d" da petição inicial para 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

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 123 de 530

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; 8. Deferir o pedido constante do item "e", para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados; 9. Deferir o pedido constante do item "j" da petição inicial, para 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; 10. Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em 60 (sessenta) dias, avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, mantendo este Tribunal informado acerca dos resultados da apuração; 11. Determinar que a investigação das alegações de descumprimento da decisão proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais e de se preservar os vestígios em casos de confronto armado, inclusive no recente episódio na comunidade de Jacarezinho, seja feita pelo Ministério Público Federal, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 21.5.2021 a 28.5.2021.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

15/12/2021

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO
DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO****C O M P L E M E N T O D E V O T O**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Cumprimento o e. Min. Alexandre de Moraes pelas excelentes contribuições que, tenho certeza, serão trazidas em seu voto-vista.

Tal como afirmei no voto já proferido no Plenário Virtual, penso que, em ações como esta, é imperioso que o Supremo Tribunal Federal mantenha jurisdição sobre a matéria até que finalmente o provimento judicial tenha sido cumprido.

O paradigma aqui não é a tradicional – ou mesmo legal – compreensão da arguição de descumprimento de preceito fundamental, mas a construção dada a essa ação constitucional pela jurisprudência da Corte, no caso em reconheceu um Estado de Coisas Inconstitucional, ou, como adverti no voto, em cenários excepcionais decorrentes da completa disfuncionalidade do sistema político.

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

A excepcionalidade não é uma invenção ou invencionice desta Corte. A excepcionalidade não é um capricho do Supremo Tribunal Federal. Ela é uma exigência da obrigação estatal de garantir o direito à vida, protegendo-a de agressões arbitrárias. A violência, sobretudo estatal, só se justifica quando visa proteger um bem igual ao que está na iminência de ser gravemente atingido. Por isso, o uso da força letal é legítimo apenas se – e somente se – tiver exaurido todos os demais meios, inclusive não letais, para proteger a vida ameaçada de forma concreta e

ADPF 635 MC-ED / RJ

iminente.

No Estado de Direito não pode existir “operação de vingança”. Quem as promove e quem delas participa viola não apenas a ordem deste Tribunal, comete também abuso de autoridade. No Estado de Direito não pode existir “execução extrajudicial” nem “resistência seguida de morte”. Quem as promove e quem delas participa abusa de autoridade e ataca frontalmente o Estado. No Estado de Direito não pode existir tortura. No Estado de Direito não existem mortes com merecimento: o Estado jamais pode tirar a vida de alguém apenas porque tem maus antecedentes. No Estado de Direito não se pode tolerar a impunidade dos agentes que, tendo autoridade pública, dela abusam para praticar crimes.

Não estou com isso fazendo crítica à atuação de todas as polícias nem penso que esta Corte esteja a dificultar o trabalho de policiais. Antes, tal como fiz no voto já lançado, este Tribunal homenageia os policiais que honram o serviço público e que desempenham sua missão com desarmado espírito público.

Os bons policiais sabem que as normas que estabelecem os protocolos de atuação e as exigências para realização de operações acolhidas por este Tribunal com base nos Princípios Básicos sobre o uso da força letal preveem apenas deveres de cuidado, jamais impedem a realização de seu trabalho. Sabem que, como todas as normas de cuidado e prudência, sua violação traz fortes indícios da prática de crime, porque viola um dever objetivo de cuidado e cria um risco proibido. Daí a tipificar um crime material ou de resultado é um passo: como se costuma dizer na Alemanha, todo crime doloso contém um crime culposo. Uma operação não justificada ou mal planejada e o uso desproporcional da força violam as normas de conduta policial. Se, em razão disso, pessoas vierem a ser atingidas, é necessário investigar a responsabilidade do agente do Estado. No Estado de Direito não há bala perdida.

No voto já proferido fiz um elogio à atuação dos policiais e das policiais que são verdadeiros heróis e heroínas. O elogio é genuíno, porque penso que essa decisão faz justiça à sua atuação. Quem acha que tem poder para tirar uma vida imagina que também tem para não tirá-la

ADPF 635 MC-ED / RJ

e, com isso, passa a negociar a vida. Quem faz operação autonomizada não é policial, é miliciano. E miliciano não pode ter lugar no Estado de Direito e muito menos na polícia.

Isso nada tem de novo. É o compromisso da Constituição Federal. Para que não haja dúvidas sobre ele, esse compromisso vem sendo reiteradamente confirmado pela República Federativa do Brasil, aí abrangidos União, Estados, Distrito Federal e Município. Um exemplo disso está no compromisso assumido perante o Conselho de Direitos Humanos no sentido de acabar com as execuções extrajudiciais, por ocasião do Terceiro Ciclo da Revisão Periódica Universal. A decisão da Corte Interamericana nada mais é, nesse sentido, do que renovação pública deste compromisso.

E no entanto o Estado brasileiro insiste em desonrar o compromisso. As mortes causadas por policiais estão em ascensão e não em declínio! A solução política se beneficia da retórica belicosa, transformando cidadãos em inimigos e impondo gastos de difícil justificação mesmo em países que estão em guerra. O único efeito dessa solução política é, como apontou a Profa. Jacqueline Muniz durante a audiência pública, aumentar o preço dos acordos sobre o controle dos territórios. Isso não é combater o crime, mas governar com ele.

Sem querer me alongar e considerando o voto já lançado, penso que estamos aqui diante de um evidente Estado de Coisas Inconstitucional e a resposta para esses casos exige que este Tribunal, para fazer cumprir a Constituição, mantenha a jurisdição sobre o caso, propondo remédios que se fizerem adequados.

Por tudo isso, como disse, o Tribunal não deve abrir mão da supervisão jurisdicional desta decisão, inclusive por meio da criação de um observatório próprio para o tema.

Por fim, gostaria de acrescentar no voto já lançado, que, com as vêrias da possível divergência, reafirmo e ratifico, uma disposição relativamente à ordem para 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos.

É que, como bem aponta o Requerente e os *amici curiae* o objetivo da medida é justamente permitir que a autoridade que detém o dever de investigar essas intervenção, ou seja, o Ministério Público, possa acessar os dados e as informações colhidas por esses equipamentos. De fato, de acordo com os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, sempre que houver um incidente, deve a autoridade policial imediatamente reportar os fatos à autoridade correicional e ao Ministério Público. Além disso, deve também o Ministério Público ter acesso ao processo de responsabilização:

“22. Os Governos e os organismos de aplicação da lei devem estabelecer procedimentos adequados de comunicação hierárquica e de inquérito para os incidentes referidos nos princípios 6 e 11 f). Para os incidentes que sejam objecto de relatório por força dos presentes Princípios, os Governos e os organismos de aplicação da lei devem garantir a possibilidade de um efetivo procedimento de controlo e que autoridades independentes (administrativas ou do Ministério Público), possam exercer a sua jurisdição nas condições adequadas. Em caso de morte, lesão grave, ou outra consequência grave, deve ser enviado de imediato um relatório detalhado às autoridades competentes encarregadas do inquérito administrativo ou do controlo judiciário.

23. As pessoas contra as quais sejam utilizadas a força ou armas de fogo ou os seus representantes autorizados devem ter acesso a um processo independente, em particular um processo judicial. Em caso de morte dessas pessoas, a presente disposição aplica-se às pessoas a seu cargo.”

Assim, complementando, no ponto, o voto anterior, especificamente quanto à instalação de equipamentos de GPS e de sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de

ADPF 635 MC-ED / RJ

segurança, devem os respectivos arquivos digitais ser enviados ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, podendo ser acessados, mediante solicitação prévia, pelas vítimas da ocorrência gravada, por seus familiares e representantes legais, bem como pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Finalmente, é correta a priorização de disponibilização de GPS e de sistemas de gravação de áudio e vídeo para policiais que realizam diretamente as operações, porque são nessas situações que a documentação e o registros dos desdobramentos das atividades é mais necessário e urgente. Por isso, quando da instalação de equipamentos de GPS e de sistemas de gravação, complemento o voto, no sentido de determinar que seja dada prioridade à instalação desses equipamentos nas viaturas e fardas dos agentes empregados no policiamento e em operações em favelas e comunidades pobres.

É o complemento do voto.

15/12/2021

PLENÁRIO

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

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Boa tarde, Presidente! Cumprimento Vossa Excelência, Ministro Fux, cumprimento nossa Vice-Presidente, Ministra Rosa Weber, Ministra Cármem Lúcia, os Ministros aqui presentes, Ministro Ricardo Lewandowski, Ministro Luís Roberto Barroso, Ministro Edson Fachin, a quem cumprimento pelo voto, Ministro Nunes Marques e também cumprimento o Ministro Gilmar Mendes e o Ministro Toffoli, que nos segue por videoconferência.

Presidente, pedi para distribuir o voto e não vou lê-lo integralmente, porque o assunto é importantíssimo, mas quero fazer algumas considerações que me parecem importantes.

Um dos grandes desafios institucionais da segurança pública do Brasil, na atualidade, é conseguirmos evoluir nas formas de combate à criminalidade. O Brasil tem ainda, lamentavelmente, um pós-trauma da ditadura. Esse pós-trauma fez com que o crime organizado no Brasil crescesse e não houvesse investimentos em segurança, e explico o porquê.

Todos os governos pós-ditadura - federais, principalmente - entenderam, que, pelo fato de a polícia civil e a polícia militar serem estaduais, os governos federais não precisariam investir em segurança pública. Segurança pública era ligada à ditadura, à opressão, e o Brasil largou mão da segurança pública. Essa é a verdade. É lamentável que, mais de trinta e cinco anos da redemocratização, ainda exista esse pensamento arcaico de que segurança pública é coisa de ditadura, de extrema direita.

Nos Estados Unidos, pouco importa se o governo é republicano ou democrata, os investimentos em segurança pública e os cuidados são os mesmos. Na Inglaterra, também pouco importa se o governo é conservador ou trabalhista, segurança pública é questão de Estado, não de Governo.

ADPF 635 MC-ED / RJ

No Brasil, isso foi abandonado, com um gravame em relação ao Estado do Rio de Janeiro, que vem de quando o Rio de Janeiro deixou de ser o Distrito Federal e as Forças Armadas - principalmente o Exército - e a Diretoria da polícia federal vieram para Brasília. Digo isso, Presidente, porque acompanhei de perto a questão de segurança pública do Rio de Janeiro na organização das olimpíadas. O Governo Federal - à época, eu, Ministro da Justiça - precisava, por medida provisória do Presidente Michel Temer, destinar três bilhões para o Rio de Janeiro só para pagar salários atrasados da polícia militar e da polícia civil, senão não teriam ocorrido as olimpíadas. Três bilhões de reais! Segurança pública se resolve com investimento, com infraestrutura, com recursos humanos, é assim que se resolve segurança pública. É um assunto extremamente delicado, mas se resolve muito mais, volto a insistir, com investimentos, infraestrutura e treinamento do que - com todo respeito às posições contrárias - com decisões judiciais.

Concordo com todas, absolutamente todas, as premissas do eminente Ministro-Relator, Ministro Luiz Edson Fachin. O Estado de Direito não pode permitir tortura; o Estado de Direito não pode permitir bala perdida; o Estado de Direito não pode permitir abuso de autoridade. Agora, o que me preocupa é tentarmos resolver a crise de segurança pública impedindo a segurança pública de atuar; é isso que me preocupa. Em um governo anterior do Rio de Janeiro - aqui estamos a falar de uma ADPF relacionada ao Estado do Rio de Janeiro, por isso que cito somente lá -, o Governador do Estado proibiu a polícia de fazer qualquer operação nos morros do Rio de Janeiro, o que fez com que o narcotráfico se fortalecesse e as milícias surgissem. É uma necessidade imperiosa equilibrar fiscalização, repúdio ao abuso de autoridade e punição dos maus policiais com a continuidade desse serviço essencial que é a segurança pública e proteção à toda sociedade.

Volto a insistir que não discordo de nenhuma das premissas lançadas, mas tenho dúvidas em relação a várias das medidas adotadas, se serão realmente eficazes e, mais ainda, se é possível o Supremo Tribunal Federal fiscalizar essas medidas. Cito uma delas, que, depois, em

ADPF 635 MC-ED / RJ

meu voto, vou descrever mais detalhadamente: o uso progressivo da força - isso está em todos os manuais das polícias civil e militar. Como vamos apurar o uso progressivo da força em uma operação em uma comunidade, em uma favela no morro, no Rio de Janeiro? É necessário que a polícia entre primeiro com armas não letais, sendo recebida a tiros de fuzil? Precisamos esgotar todos esses mecanismos? Ingressa com armas não letais, não deu certo, volta com fuzis? Mesmo já sabendo, previamente, quais as armas adequadas para determinada operação policial? Quem sabe exatamente os armamentos necessários para ingressar naquela operação é a polícia. Se houver abuso, deve ser responsabilizada, mas seria possível uma norma ou uma determinação judicial genérica, abstrata, de que o protocolo, em todas as operações, deve começar com armas não letais, progredindo, progredindo? Quem tem os informes de inteligência são as forças policiais, e a situação é realmente complexa.

Volto à questão das olimpíadas, período, no Rio de Janeiro, mais seguro, exatamente porque só da Força Nacional tínhamos cinco mil homens a mais lá; da Polícia Rodoviária Federal, mais setecentos; do Exército, quase quinze mil homens - ainda assim, uma viatura da Força Nacional que ingressou em um morro foi recebida a tiros de fuzil, e foi morto um policial.

A situação é complexa em cada operação. O que me preocupa, Presidente, eminente Ministro-Relator, é uma determinação genérica, abstrata, que ou não será cumprida - e aí vamos entrar em um campo minado -, ou não haverá operação policial.

Precisaríamos lapidar isso. Obviamente, o ideal seria que não houvesse necessidade de utilização de armas letais, mas os maiores carregamentos ilícitos de armas letais são encontrados nas comunidades onde há o narcotráfico e as milícias. Ora, não é possível e não é razoável exigir que a polícia não entre com armas letais também.

Outro ponto que me preocupa – que está detalhado em meu voto escrito - é a questão da invasão domiciliar no caso de flagrante, à noite, por denúncia anônima. Quem já participou de operações policiais,

ADPF 635 MC-ED / RJ

principalmente contra o crime organizado, sabe que nenhum informante vai colocar seu nome, indicando que determinado local, de determinada comunidade, é um depósito de arma. Se ele colocar o nome, ele é morto no dia seguinte.

Esse mecanismo do informante existe no mundo todo. Podemos avançar, como em alguns locais no mundo em que há um procedimento sigiloso de informante oficial, mas, ao não permitir que a polícia, avisada de que há explosivos, por exemplo, em determinado local, possa invadir, porque a denúncia foi anônima, estaremos cerceando um instrumento importantíssimo de atuação na área da segurança pública. "Ah, mas há abuso!" O abuso deve ser combatido, o abuso deve ser punido, mas não se lhes pode impedir a atuação em defesa da Segurança Pública.

Houve uma época, há uns seis anos, eu atuava como Secretário de Segurança Pública de São Paulo, em que, no Brasil todo, começou-se a estourar muitos caixas eletrônicos e ocorriam furtos de explosivos em pedreiras, porque são nelas que há dinamites plásticas. Houve um furto, em São Paulo, de duas toneladas de explosivos e só foi possível a polícia encontrar, em um galpão, em uma comunidade em São Paulo, à noite, por denúncia anônima. A pessoa não vai colocar o nome dela, porque ela aparece morta no dia seguinte.

Temos que verificar, na prática, como conciliar isso, sob pena de estarmos dando, infelizmente, uma justificativa para os policiais cruzarem os braços.

Essas questões me preocupam exatamente porque há pouco investimento em segurança pública. A Constituição vinculou recursos para educação, depois o fez para saúde, e não quis vincular um tostão para a segurança. A vinculação é o melhor dos mundos? Não. Mas para um estado inconstitucional, como disse o eminente Ministro Fachin, para uma situação dessa, haveria necessidade de vinculação de recursos para a segurança. E há necessidade de se verificar, caso a caso, essas operações.

Não quero detalhar, não quero ler todo o voto para não cansar Vossas Excelências, mas a situação no Rio é tão complexa que - todos se recordam -, logo após as olimpíadas, mesmo com todo esse investimento,

ADPF 635 MC-ED / RJ

com a retirada das Forças Nacionais no fim das olimpíadas e paralimpíadas, houve a necessidade de decretação de intervenção federal na área de segurança pública - Decreto nº 9.288, de 2018.

É uma situação gravíssima.

O roubo de cargas nas rodovias ao redor da cidade do Rio de Janeiro é o maior roubo de cargas do Brasil. Onde os caminhões são rapidamente escondidos e depenados? Nos morros. Há denúncias anônimas - "está naquele local" - e não será possível que a polícia possa fazer nada?

Concordo que a polícia deve e já deveria fazer um relatório detalhado - os protocolos policiais exigem e não são cumpridos -, para que possa posteriormente haver uma investigação, uma punição, pelos excessos. Mas, repito, preocupa-me que queiramos resolver a crise da segurança publica impedindo a segurança pública de atuar. Vamos fortalecer a criminalidade, vamos favorecer as milícias e o narcotráfico que atuam no Estado do Rio de Janeiro - não só lá, mas é porque o caso aqui trata do Estado do Rio de Janeiro.

Continuo no voto, Presidente, dizendo da necessidade, em alguns pontos, de diferenciarmos o que é realmente imposição constitucional, uma interpretação constitucional, de o Poder Judiciário - em especial, o Supremo Tribunal Federal - substituir-se ao Poder Executivo, chamar para si a questão da segurança pública do Rio de Janeiro. Se o Supremo Tribunal Federal chamar para si a questão da segurança pública do Rio de Janeiro, a responsabilidade pelo que ocorrer também será do Supremo Tribunal Federal.

Volto a insistir: uma coisa é o combate aos excessos, a determinação do cumprimento dos protocolos, inclusive a exigência de uma realização maior do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, que, no Brasil todo, infelizmente, ainda hoje, é muito mais formal do que material - nosso Procurador-Geral da República bem sabe disso. Eu, Presidente, dou um exemplo, porque fui promotor, depois secretário de segurança, e, em conjunto com o Procurador-Geral de Justiça de São Paulo, ouvindo o Ministério Público e o Judiciário, editei uma portaria na Secretaria de Segurança Pública pela qual em toda resistência seguida de

ADPF 635 MC-ED / RJ

morte ou lesão grave, o local deveria ser imediatamente isolado e o Ministério Público compareceria imediatamente, junto com as autoridades policiais, exatamente para diminuir a letalidade policial. Em dois anos, só um promotor apareceu. Os demais, alegando independência funcional, diziam que não poderiam ser obrigados a comparecer no local.

Há necessidade de uma mudança de mentalidade também. Agora, porque os membros do Ministério Público não compareceram, a polícia deveria parar, então, de atuar? Temos que melhorar os mecanismos de fiscalização. Temos que melhorar orçamento, infraestrutura - nós, que eu digo, não é o Supremo; é o Brasil -, treinamento, fiscalização.

Agora me preocupa, volto a insistir, colocar amarras genéricas nas operações policiais. Nesse sentido, Presidente, exatamente por isso, na Sessão Virtual de 26/6 a 4/8/2020, votei contrariamente ao referendo da tutela incidental na ADPF 635, também de relatoria do eminentíssimo Ministro Edson Fachin, por entender, naquele julgamento, que se discutia a possibilidade de uma vedação genérica de atuação da segurança pública, de operações. Essa questão em abstrato, genérica, preocupa-me porque acaba havendo um cerceamento preventivo, sem que saibamos, naquele momento, se, após um ano, um mês, uma semana, será necessária ou não uma operação policial. Isso acaba gerando o que o eminentíssimo Ministro Fachin colocou - e fiquei vencido ao votar divergente -: acaba ocorrendo o descumprimento da medida, porque fica difícil para o Supremo Tribunal Federal, depois, analisar se aquela operação foi ou não essencial. Por isso me parece mais eficiente amarrar melhor os protocolos de atuação e fiscalização do que uma proibição genérica.

Naquela ocasião, Presidente, entendi que o pedido genérico de suspensão das operações policiais - era esse o pedido: suspensão das operações policiais não era possível nem conveniente. Temos que recordar que, em muitas comunidades do Rio de Janeiro e do Brasil todo, as pessoas que lá moram são reféns do narcotráfico, reféns das milícias. O Estado já não chega lá. Se nem a polícia puder chegar, suspendendo as operações policiais, estamos fortalecendo esses territórios de ninguém. Por isso, naquela ocasião, entendi que não era possível interromper a

ADPF 635 MC-ED / RJ

regular execução de um serviço público essencial, de responsabilidade do Poder Executivo, que é a segurança pública.

É óbvio, como bem salientou o eminente Ministro-Relator, que, em um sistema republicano de Estado de Direito, não existe poder absoluto. Não existe o poder de decidir sobre quem morre e quem mata. A fiscalização é essencial.

Da mesma forma, exatamente porque é necessária essa fiscalização, é necessário o cumprimento dos protocolos, na Sessão Virtual de 7/8 a 17/8, na mesma ADPF, acompanhei o eminente Ministro-Relator, porque aí eram medidas específicas relacionadas ao exercício de política de segurança, para se garantirem os direitos fundamentais. Exatamente nesta sessão, as medidas atuais que o eminente Ministro-Relator propõe foram recusadas. O próprio Ministro-Relator, naquele primeiro momento, salvo engano, não adotou todas as medidas solicitadas. Naquela hipótese, entendi, assim como o eminente Relator, pela necessidade de um parcial deferimento, mas medidas específicas, que não amarrassem de forma genérica a segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

Agora, em novos embargos, da mesma forma e nessa linha de raciocínio, entendo que algumas medidas são extremamente genéricas, em substituição ao próprio Poder Executivo, uma delas, inclusive, colocando em risco as próprias polícias, porque abre a possibilidade de informações serem divulgadas.

Neste julgamento, Presidente, pedirei vênia ao eminente Ministro-Relator para dele discordar parcialmente. Como disse, concordo com todas as premissas, mas não com todas as soluções, por entender que várias delas impedirão a força de segurança pública de atuar. Isso gerará uma crise maior de segurança, maior violência, maior poder do narcotráfico e das milícias do Rio de Janeiro. Depois, será extremamente difícil que isso seja revertido.

Presidente, anoto que estou acompanhando - e, em relação a esses itens, não me irei manifestar - os itens 1, 5, 7, III e 8 do dispositivo de Sua Excelência o Relator. O item 1 defere cautelar para:

"1. (...) determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabore e

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 a previsão dos recursos necessários para a sua implementação (...)"

Entendo que essa medida vai exatamente ao encontro do que defendo: a necessidade de as forças policiais cumprirem os protocolos e serem fiscalizadas. Esse ponto de redução da letalidade policial e controle das violações de direitos humanos é extremamente importante. Também acompanho o eminente Relator no item 5:

"5. Reconhecer, sem efeitos modificativos, a imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes."

O ponto específico do item 7, subitem III, também corrobora a repercussão geral julgada pelo Supremo Tribunal Federal, de relatoria do eminente Ministro Gilmar Mendes, ou seja:

"7. Deferir o pedido constante do item *d* da petição inicial para 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:

(...)

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;"

Acompanho somente o item 7-III. Também acompanho o item 8:

"8. Deferir o pedido constante do item *e*, para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados."

ADPF 635 MC-ED / RJ

Acompanho Sua Excelência nesses itens.

Peço todas as vências ao eminente Ministro Edson Fachin para divergir em relação aos itens 2, 3, 4, 6, 7, I, II, IV, 9, 10 e 11 pelas razões que - procurarei ser breve, uma vez que a fundamentação encontra-se no voto escrito distribuído à Vossas Excelências no início da sessão - irei expor e começarei pelos itens 2 e 4.

Aqui, Presidente, Sua Excelência o Ministro Edson Fachin concede a liminar para determinar

"(...) que até que o plano mais abrangente seja elaborado, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, como se analisará a seguir, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais."

Na verdade, aqui, divirjo, principalmente, em relação à questão da continuidade de previsão da excepcionalidade de operações policiais, principalmente o item 4, ligado, que reconhece os termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, em que só se justificam o uso de força letal pelos agentes de Estado em caso de extremos quando:

"exauridos todos os demais meios, inclusive, os de armas não letais e lhe for necessário para proteger a vida ou prevenir o dano sério decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco, ou mesmo atingir a vida de alguém, somente será admissível se, após minudente investigação imparcial feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido ação necessária para proteger exclusivamente a vida e nenhum outro bem de uma ameaça iminente e concreta."

Aqui não é nenhuma discordância como vou explicar. Na verdade, foi o que disse anteriormente: os próprios princípios básicos adotados na utilização da força e da armas de fogo permitem, desde o início, que, a partir de seus informes e inteligência, a operação policial, fazendo toda sua programação, já optem pela utilização de determinado tipo de

ADPF 635 MC-ED / RJ

armamento.

Aqui, se Sua Excelência o Ministro-Relator me permitir, até queria tirar uma dúvida, porque daí nem seria propriamente uma divergência. Eminente Relator, Ministro Fachin, a interpretação dos princípios básicos por Sua Excelência é no sentido de que, em toda a operação, a polícia tem que começar do zero até as armas letais, ou previamente na programação, desde que justifique, haja uma programação? Há necessidade de invadir o morro tal, porque lá há pessoas sequestradas, por exemplo, e nós temos informes de que estão armados com fuzil, bazуca, granada, então vamos entrar com armamento com blindados. A polícia pode fazer essa avaliação já determinando, a partir da análise do protocolo, quais armas ela pode utilizar? Exatamente isso? Exatamente isso. Então, não há, nesse sentido, divergência então, porque se a própria polícia pode fazer essa análise, a partir de informes e inteligência, minha interpretação dos princípios básicos sobre a utilização da força e armas acaba coincidindo com o eminente Ministro Fachin.

Sabemos - e essa foi a preocupação de Sua Excelência, como também a de nós todos - que a letalidade policial é um gravíssimo problema, não só no Brasil, mas é um gravíssimo problema no Brasil. Deve, obviamente, ser tratada com a maior seriedade e protocolos para se evitar a letalidade policial. Temos índices elevadíssimos e lamentáveis de violência e letalidade policiais em operações, que deveriam - e espero que a partir deste julgamento do Supremo Tribunal Federal isso ocorra com mais rapidez - ser melhor investigados, tanto pela própria polícia quanto pelo Ministério Público.

Mas a questão da letalidade não pode impedir que a polícia tenha a discricionariedade mitigada pela lei de - obviamente, pelos protocolos - escolher quais as melhores armas, qual a melhor estrutura para aquela determinada operação. É necessária essa análise geral do sistema, porque isso é importante também. Se é verdade que a letalidade policial, causada pelo agentes policiais, não tão raramente definida como resistência seguida de morte, no Brasil, tem índices elevadíssimos, também é verdade que nenhuma das grandes democracias ocidentais tem índice tão

ADPF 635 MC-ED / RJ

elevado de policiais mortos em operações.

Todos aqui se devem recordar quando dois policiais - dois policiais em um ano -, em Nova Iorque foram mortos. O então Presidente Obama se deslocou para Nova Iorque para prestar as devidas homenagens porque nunca, em quase quarenta anos, dois policiais - dois policiais - tinham sido mortos em um ano em Nova Iorque.

No Brasil, só entre 2019 e 2020, no Rio de Janeiro, 16 policiais civis foram mortos em serviço; 87 policiais militares; 23 policiais civis mortos não em serviço, mas por serem policiais - é o que ocorre, seja em "bicos" ou quando são assaltados e acham a carteira de policial e o executam -; 232 policiais militares mortos também fora de serviço, nos chamados "bicos", por serem identificados como policiais militares.

Vejam: dois policiais em Nova Iorque geraram toda uma comoção. No Brasil, só no Rio de Janeiro, se somarmos, quase 350 policiais mortos, o que acaba gerando - esse é um outro grande problema das forças de segurança - é uma grande depressão nos policiais. Nesse mesmo período, entre 2019 e 2020, houve 109 suicídios de policiais militares no Rio de Janeiro e 23 de policiais civis.

É uma realidade a insegurança pública crônica que gera mortes nos dois lados; gera aumento da letalidade policial, que não se justifica, e gera aumento da mortalidade policial em níveis assombrosos, se compararmos com qualquer outro país civilizado.

Utilizando os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, entre os anos de 1998 e 2020, o Estado do Rio de Janeiro registrou a vitimização de 17.906 policiais militares e civis - 2.976 mortos e 14.930 feridos -, o que equivale a uma média de 129 policiais mortos por ano e 649 feridos por ano. São números equivalentes a uma guerra civil, que, para se alterar, há a necessidade, como disse, de medidas estruturais e de mentalidade.

Temos que recordar - faço sempre questão de lembrar quando a questão está relacionada a segurança pública - que a única carreira de Estado, a única carreira em que seus integrantes saem todos os dias sabendo - obviamente, todos podemos morrer no dia - que sua missão é,

ADPF 635 MC-ED / RJ

se necessário, dar a vida por alguém que ele nem conhece, essa carreira é a carreira policial. Basta ver os dados -também grandes em São Paulo e no resto do país - que acabei de colocar de vitimização policial.

A carreira policial é um verdadeiro sacerdócio. Há abusos? Há abusos como em outras carreiras também há. Por isso, digo que temos de verificar medidas corretivas, estruturais e punitivas para os abusos, mas temos realmente de tomar cuidado para não tratar a crise de segurança pública impedindo a segurança pública de atuar. Isso só gera o fortalecimento das milícias, do narcotráfico e da criminalidade organizada.

Em relação aos itens 2 e 4, em que divergia do eminente Ministro Fachin, com esse esclarecimento - na verdade, falha de interpretação minha -, parece-me que nosso entendimento sobre os princípios básicos sobre o uso da força e armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei, adotados pela ONU - por isso que trouxe aqui -, foram adotados sempre com a ideia de que não será permitido - como o Código de Processo Penal já prevê - o emprego da força, salvo se for indispensável, dentro da ideia de que a própria polícia é que vai, nas operações, analisar. Se a polícia exagerar, os policiais que sejam responsabilizados, o comandante da operação que seja responsabilizado, mas não podemos tirar essa discricionariedade da atividade policial.

A Portaria nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010, que regulamenta a atividade policial, prevê os princípios da conveniência, legalidade, moderação, necessidade e proporcionalidade. O que é importante deixarmos bem claro, acho, é que as polícias têm que seguir seus protocolos - há tantos protocolos que, se a polícia seguir todos eles, diminui-se a letalidade policial, sem as amarras -; já há os protocolos. A questão do uso moderado da força é protocolo nacional das 27 polícias militares - as 26 estaduais e a do Distrito Federal. A portaria do governo federal que citei, que regulamenta a aplicação dos princípios básicos sobre a utilização da força e das armas de fogo - princípios básicos adotados pela ONU em 1999 -, estabelece exatamente isto:

"2. O uso da força por agentes de segurança pública deverá obedecer

ADPF 635 MC-ED / RJ

aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência."

Agora, é a própria polícia que vai, ao organizar suas operações, verificar isso. Se errou, se abusou, se exagerou, será responsabilizada. O que me parece é que a atuação e as decisões devem ser tomadas pelos órgãos policiais, que são obviamente passíveis de controle posterior, seja controle externo da polícia pelo Ministério Público, seja sempre pelo controle jurisdicional. Preventivamente, no entanto, não me parece possível ao Poder Judiciário determinar qual nível de força, qual plano de ação deve ser tomado genericamente pelas polícias, inclusive porque cada operação é uma operação.

Uma operação policial de trânsito para verificar motoristas embriagados não precisa do mesmo armamento que uma operação para o combate à milícia e ao narcotráfico. Quem vai justificar são as próprias forças policiais. Localizações - cito aqui no voto e não vou repetir tudo - geográficas, variações demográficas, presença de milícias e narcotraficantes fortemente armados, tudo isso altera a programação de uma operação policial e do uso de armas, uso de blindados, uso de helicópteros. Quem deve analisar a necessidade disso é a própria polícia.

Assim, Presidente, no 2 e no 4, com esses esclarecimentos do relator e dentro da fundamentação que aqui coloco, entendo que não há mais divergência entre mim e o eminente Ministro Edson Fachin.

Cito aqui também - e isso é importante para a questão das operações policiais - o ambiente sempre muito instável nessas operações. Há a preocupação das forças de segurança de chegarem já com persuasão, para evitar ou tentar evitar que haja reação. Alguns não sabem, mas a Garantia da Lei e da Ordem - GLO, com as Forças Armadas, principalmente o Exército, geralmente custa de quatro a cinco vezes mais do que uma operação policial. Por que isso? Porque, aonde iria uma viatura da Polícia Militar com quatro policiais, vão quatro a cinco viaturas das Forças Armadas com quatro militares - quatro a cinco vezes mais. Por que isso? Porque as Forças Armadas, se adentrarem o local, não podem sair; se subirem o morro, não podem ser espantadas pelo narcotráfico ou pelos

ADPF 635 MC-ED / RJ

milicianos. Usam um número bem superior de armamento e de pessoal exatamente para persuadir os milicianos e os narcotraficantes à não reação. Quem analisa tudo isso no momento da operação são as próprias forças policiais.

Com essas considerações, nos itens 2 e 4, não há, então, divergência. Agora que esclareci melhor, acompanho o Relator, no sentido que é a própria Polícia que analisará a necessidade e conveniência na utilização das armas adequadas.

No item 3, Presidente, o eminente Ministro-Relator propõe ao Colegiado que seja criado, nos termos dos arts. 27, § 2º, e 30-III do Regimento Interno, um observatório judicial sobre polícia cidadã, formada por representantes do Supremo Tribunal Federal, pesquisadores e pesquisadoras, representantes das polícias e entidades da sociedade civil, a serem oportunamente designadas pelo Presidente do Tribunal, após a aprovação de seus integrantes pelo Plenário da Corte. Qual é o meu ponto de divergência? Também não é, neste caso, um cabo de guerra. Parece-me que, a partir da criação do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, pela EC nº 45, essa função seria mais adequada ao Conselho Nacional de Justiça do que ao próprio Supremo Tribunal Federal. Parece-me que, nos moldes como foi proposto esse observatório judicial, haveria uma sobreposição de esforços, de recursos, na medida em que já vem sendo desenvolvido pelo CNJ o Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário - criado em 17 de setembro de 2020, no ano passado, já na gestão de Vossa Excelência, Ministro Luiz Fux. Em atendimento ao primeiro eixo de atuação definido por Vossa Excelência, proteção dos direitos humanos e do meio ambiente, na Portaria nº 190/2020 - transcrevo aqui a portaria, não há necessidade de ler -, as funções do Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário que Vossa Excelência criou, parecem-me ser exatamente as mesmas.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Inclusive para acrescentar ao debate, pelo que tenho conhecimento, o Observatório dos Direitos Humanos é composto basicamente por pesquisadores, cientistas políticos, artistas, membros da sociedade civil, seguimentos

ADPF 635 MC-ED / RJ

religiosos, integrantes de organizações de defesa de minorias e vulneráveis. Inclusive, um dos objetos do debate de ontem - que não foi um debate diminuto, terminou às dez horas da noite -, foi exatamente a questão das operações policiais, que o Observatório sugere medidas e essas medidas são logo encaminhadas a um grupo de trabalho. Os grupos de trabalho têm, mais ou menos, cinquenta integrantes. Por exemplo, agora, em razão da pandemia, aumentou muito o número de moradores de rua; o grupo de trabalho estabeleceu políticas públicas para os moradores de rua. O Observatório de Direitos Humanos está aberto a essa nova função que Vossa Excelência entende importante para monitorar as ações policiais.

Fica aqui, digamos assim, a existência desses grupos de trabalho que têm atuado com bastante frequência. O Observatório de Direitos Humanos já produziu vários resultados muito expressivos no campo da violência doméstica, do assédio moral, da violência contra as mulheres. Ontem, inclusive, foi também aprovada uma resolução, ainda nesse âmbito, com relação ao cumprimento dos tratados internacionais, cumprimento das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, grupos que fazem um monitoramento, por meio de uma plataforma digital, do cumprimento dessas decisões. Apenas, digamos assim, eventualmente, o Supremo Tribunal Federal possa não ter estrutura para esse fim.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, minha preocupação é exatamente que, a partir disso, o CNJ, para esse fim, tem uma estrutura melhor que o Supremo Tribunal Federal. Parece-me mais direcionada para isso, tanto que - Vossa Excelência citou isso - a própria operação policial realizada, em maio, na favela do Jacarezinho, foi objeto de análise pelo Observatório do CNJ. Na quarta reunião do Observatório de Direitos Humanos do Poder Judiciário, foram divulgadas informações - só as não sigilosas, as sigilosas não foram - sobre toda a operação, algo semelhante ao que se propõe em um acompanhamento. Poderia haver uma simbiose da proposta com o CNJ, que tem essa estrutura melhor.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Como disse, realmente concordo com todas as premissas do Ministro Fachin. Acho que é importante que haja um órgão que faça esse acompanhamento. A única coisa que reflito é que, talvez, esse órgão fosse melhor encaixado no organograma do Conselho Nacional de Justiça.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Vossa Excelência me permite, Senhor Presidente? Não para postergar o debate, o voto dos demais Colegas, mas apenas para explicitar que, da parte desta relatoria, não há objeção a que o locus de funcionamento deste observatório seja o Conselho Nacional de Justiça. Nada obstante, sem embargo de enaltecer o Observatório dos Direitos Humanos, a matéria aqui é especificamente segurança pública, atividade policial, e há de contar, necessariamente, com a participação de *experts* em segurança pública e também de policiais. Portanto, parece-me importante que a proposta mantenha esse foco específico. Caso, eventualmente, venha a ser acolhido pela maioria, propor-me-ia a trazer, em sessão deste Tribunal - aí já seria na sessão administrativa -, uma proposta de resolução criando o observatório, com sugestão de seus integrantes, e que ele pode, sim, localizar-se no âmbito do CNJ. Quanto a isso, estou de acordo. O que não me parece, digamos assim, é que essa sobreposição acabe encobrindo ou cobrindo toda a questão específica que há, especialmente, no campo da letalidade das atividades policiais. Esta é a questão fundamental, ou seja, criar um observatório específico. A relatoria, se for o caso, se propõe a trazer uma proposta de resolução da criação do observatório e suas premissas, sua composição, pode sim ser localizado na ambiência do CNJ, isso estou de acordo, mas, sem embargo da vizinhança – e quem sabe até mesmo comunhão - com o Observatório de Direitos Humanos, ter um observatório específico sobre a atividade policial.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Só para esclarecer a Vossa Excelência, Ministro Fachin, o Observatório de Direitos Humanos se divide em vários segmentos. Há o segmento que cuida da população LGBT, o que cuida de idosos, o que cuida de crianças e adolescentes, e nada obsta que haja o segmento que cuide de segurança pública.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Agora, eventualmente, se Vossa Excelência...

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Desculpe-me lhe interromper, Presidente, só para dialogarmos, porque creio que há bastante pontos de comunhão entre o que estamos todos aqui afirmado.

A questão específica é que esta ação foi proposta em face do descumprimento pelo Estado do Rio de Janeiro de uma sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Portanto, o objetivo é que, em uma arguição de descumprimento de preceito fundamental, haja o cumprimento desse preceito e o cumprimento daquela decisão.

O observatório é um conjunto de elementos e dados para que o plano de segurança pública, com vistas ao cumprimento daquela decisão, seja elaborado pelo Estado do Rio de Janeiro.

Por isso, Senhor Presidente, creio que há uma especificidade nesse observatório a ser criado, digamos assim, com um locus específico, ainda que no CNJ, como disse e repito, não tenha objeção quanto a isso, mas mantem a sugestão da criação autônoma de um observatório, nesse sentido.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Acho importante essa criação autônoma.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, posso?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Só queria mencionar um dado, para que tivéssemos também a ideia da atuação.

Temos um acordo de cooperação com a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Já fizemos, inclusive, uma audiência em tempo real, cujo objetivo é exatamente velar pelo cumprimento das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Digamos assim, as decisões da Corte Interamericana não estão ao desamparo - nessa recente viagem, fui inclusive reforçar um outro protocolo -; o CNJ faz reuniões com a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Desse modo, penso ser importante o que Vossa Excelência abordou. Quer dizer, Vossa Excelência diz que é um observatório específico, que talvez seja mais eficiente mesmo, composto inclusive por outros

ADPF 635 MC-ED / RJ

integrantes, com mais *expertise* sobre o tema. Acho muito interessante essa proposta.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, inclusive aproveitando o debate, na presidência do eminente Ministro Dias Toffoli, Sua Excelência me honrou com a possibilidade de participar da criação de duas comissões sobre segurança pública - segurança pública interna do Judiciário e segurança pública para as varas criminais, as varas colegiadas -, para regulamentação.

Daqui a pouco, não divergirei de mais nada aqui, por isso é bom o debate; minha divergência era só de lócus. Entendo que, criando no CNJ, que tem mais estrutura, a análise da letalidade pode inclusive ser expandida para o resto do país, para analisar a letalidade policial em todos os estados.

Aqui, também, em havendo a concordância do Relator, com a criação no âmbito do CNJ, também acompanho o eminente Relator.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Ministro Alexandre.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Por favor, Ministro.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Pois não, Ministro Toffoli.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Presidente, Ministro Luiz Fux; Ministro Fachin; Senhoras Ministras Cármem Lúcia e Rosa Weber; Ministro Ricardo Lewandowski, Ministro Kassio, Ministro Luís Roberto e Ministro Gilmar; Senhor Procurador-Geral da República, Advogadas e Advogados que nos acompanham, Servidores e Imprensa.

Senhor Presidente, a sugestão feita pelo Ministro Alexandre tem, inclusive, um precedente, quando a Corte decidiu - o Ministro Lewandowski, penso, à época, era o Presidente do Supremo e do CNJ - o estado de coisas inconstitucional nos presídios, determinando que o CNJ fizesse o monitoramento, sem prejuízo da judicialização.

É evidente que sempre poderá haver uma reclamação se

ADPF 635 MC-ED / RJ

descumprirem uma decisão tomada no âmbito de uma ADPF. Contudo, nós não temos, no Supremo, o braço que tem o Conselho Nacional de Justiça, nem é nossa função, pois essa é estritamente jurisdicional. Nossa ponto de vista de gestão administrativa é exclusivamente interno – diz respeito a nosso corpo de integrantes e aos servidores da Corte. Então, há um precedente.

Também, Vossa Excelência, é importante lembrar que criamos, junto com a Procuradoria-Geral da República, na gestão da predecessora do Dr. Augusto Aras, Dra. Raquel Dodge, o primeiro Observatório, que incluiu quatro pautas de sucesso: o julgamento da chacina de Unaí, que estava parado há quatorze anos no TRF 1; o andamento do júri da boate Kiss, que ocorreu recentemente. Aliás, gostaria de parabenizar a decisão de Vossa Excelência, porque, quando votei pela necessidade do trânsito em julgado, no último voto - um voto de desempate -, ressalvei as decisões do Tribunal do Júri como decisões que, diante do normativo constitucional de soberania do júri, deveriam, como devem, como sempre votei aqui, ser cumpridas imediatamente. Vossa Excelência andou muito bem, como sempre, ao determinar que fossem realmente cumpridas as decisões tomadas no júri do julgamento da tragédia da boate Kiss.

Os outros dois casos, incluídos à época, foram os de Mariana e de Brumadinho, nos quais se colocaram, **Ministro Fachin**, em conjunto, todos os entes envolvidos; Defensorias Públicas Federal e Estaduais, Ministérios Públicos, que atuaram não mais discutindo por anos, como acontecera antes, em Mariana, se o caso era do domínio da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho ou da Justiça Estadual.

Com a questão colocada dentro de um âmbito em que todas as instituições interagem - defensorias, ministério público e magistraturas de todas as esferas -, coordenam-se os trabalhos, com a participação da advocacia privada e da advocacia pública. Esses casos todos tiveram um aperfeiçoamento, posteriormente, com a vinda do Procurador-Geral da República, Augusto Aras, que se dedicou plenamente, ampliando-se o foco. Depois, na gestão de Vossa Excelência, houve a ampliação para esse âmbito mais abrangente dos direitos humanos, com a constituição de

ADPF 635 MC-ED / RJ

várias comissões internas, com focos específicos.

Esse é um trabalho de sucesso, em um país tão complexo, de dimensão tão grande, no qual, muitas vezes - não é Procurador-Geral Augusto Aras? Vossa Excelência que tem essa dimensão da nacionalidade brasileira e de sua complexidade -, as instituições olham para si mesmas e não veem a necessidade de uma solução prática para questões complexas.

Penso que já temos o precedente de quando o Ministro **Lewandowski** era Presidente da Corte, o qual teve continuidade e ampliação na presidência da Ministra **Cármem** e, depois, foi transformado em um observatório específico para quatro casos, ao qual Vossa Excelência deu uma dimensão mais ampla. Isso é o somatório de ações que vem fazendo com que possamos dizer, como sempre digo, que temos o melhor Poder Judiciário do mundo, com o Poder Judiciário e as funções essenciais à justiça. Nunca podemos esquecer: o juiz precisa ser provocado. As instituições essenciais à Justiça, os vários ramos do Ministério Público, as defensorias, em suas unidades federadas, e a advocacia pública e a advocacia privada, no âmbito do CNJ, podem desbastar - Ministro **Fachin**, como sugerido agora pelo Ministro **Alexandre de Moraes** - vários dos problemas que eventualmente chegariam aqui em reclamação, com matéria específica de casos concretos e com uma atuação de observação, feita de maneira conjunta, entre várias instituições. Como o Ministro **Luiz Fux**, nosso Presidente, lembrou agora há pouco, é fundamental que possamos dar efetividade às decisões; não só eficácia, mas efetividade. O Ministro **Luís Roberto Barroso** escreveu uma belíssima obra há muitos anos - não vou dizer que, na época, era estudante -, na qual, para além da existência da validade e da eficácia, Sua Excelência lembrou da necessidade de haver efetividade. Concretude! Penso que é isso que traz o Ministro **Alexandre**.

Agradeço.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Só para trazer mais um dado, porque é importante nós termos a noção de que é preciso uma infraestrutura e saber se o Supremo vai suportar.

Ontem, houve uma reunião entre promotores, defensores,

ADPF 635 MC-ED / RJ

advogados, representantes das empresas, sobre o caso Mariana, na esfera do consenso para estabelecer as indenizações. Havia mais de cem profissionais. Os grupos de trabalho, as comissões, são muito diversos e requerem muitos integrantes.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, para completar o voto, nesse item 3, com a concordância de o lócus ser o CNJ, também acompanho o eminentíssimo Relator.

Seguindo agora o item VI, o eminentíssimo Ministro-Relator deferiu o pedido constante no item *h* da petição inicial, de forma a suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial do Estado Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil. Também aqui, Presidente, eu vou resumir o que consta em meu voto, até para encerrarmos hoje.

Em vários julgamentos anteriores dos quais fui relator - ADI 6.347, 6.351, 6.353; ADPF 690, 691, 692 -, sempre deixei muito claro o meu posicionamento, que é o posicionamento desta Suprema Corte, da consagração expressa, pela Constituição, dos princípios da publicidade e da transparência como vetores absolutamente imprescindíveis à Administração Pública.

Então, há uma prioridade na gestão administrativa de garantia de pleno acesso de informações a toda a sociedade, até porque - salientamos isso em vários julgamentos nesta Suprema Corte - a participação política dos cidadãos na democracia representativa se fortalece com esse ambiente de total visibilidade.

Essa é a regra, e aqui me parece importante destacar, neste caso, a minha divergência com o eminentíssimo Ministro-Relator, que a publicidade específica de determinada informação somente - e me parece ser o caso aqui - poderá ser excepcionada quando o interesse público assim o determinar. São situações excepcionais em que a publicidade, a transparência cede ao interesse público. São absolutamente situações excepcionais.

O próprio inciso XXXIII do art. 5º prevê que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou

ADPF 635 MC-ED / RJ

de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

E me parece que essas informações - dos protocolos de atuação policial - não podem ser públicas. A publicização dessas informações é uma publicização preventiva e absoluta de todos os protocolos de atuação policial do Estado do Rio de Janeiro, que pode abranger até mesmo divulgação das mais variadas bases e estratégias de atuação. Ou seja, seria dar o conhecimento, inclusive ao crime organizado, inclusive ao narcotráfico, às milícias, das estratégias de atuação da polícia. Então, aqui me parece que entra, exatamente, na ressalva contida no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição: o sigilo é imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, imprescindível à segurança das próprias forças policiais.

Obviamente, essas informações não só podem, como devem ser compartilhadas com o Ministério Público, se pedir, em virtude da atividade de controle externo, da atividade policial, com o Poder Judiciário, mas não uma publicização geral que vai colocar em risco as próprias forças policiais e a estratégia das forças policiais.

Nesse contexto, Presidente, pedindo todas as vêrias ao eminentíssimo Ministro-Relator, comprehendo que é possível a restrição. Aqui é possível, excepcionalmente, a manutenção do sigilo com essas ressalvas que fiz em relação ao Ministério Público, em relação ao Poder Judiciário.

Dessa forma, Presidente, em relação ao item VI, eu voto no sentido de não referendar a liminar por entender que o sigilo de todos os protocolos de atuação policial do Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado da Polícia Civil, são informações cujo sigilo realmente é imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Item VII, Presidente, subitens I, II e IV, a questão da inviolabilidade domiciliar.

Em relação ao subitem III, acompanho o eminentíssimo Relator, até porque, Sua Excelência bem colocou, o subitem III está totalmente de acordo com o precedente firmado no Tema 280 de repercussão geral pelo

ADPF 635 MC-ED / RJ

Supremo Tribunal Federal, que determina que as forças de segurança do Estado, em qualquer busca e apreensão, devem tomar todas as cautelas possíveis.

O Tema 280 ficou assim redigido:

"A entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas *a posteriori*, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade, e de nulidade dos atos praticados."

Esse é o Tema 280 de repercussão geral com efeitos vinculantes, que é repetido aqui no item VII, subitem III, no qual eu acompanho o eminentíssimo Ministro-Relator.

Agora, os demais três subitens - aqui mais uma reflexão, até porque em relação a dois subitens é possível uma interpretação conjunta -, a Constituição, todos sabemos, no art. 5º, XI, autoriza três hipóteses emergenciais, excepcionais de violabilidade domiciliar. São excepcionais porque ocorrem em caso de desastre, para prestar socorro ou no caso de flagrante delito. E essas três hipóteses excepcionalíssimas podem ocorrer de dia ou durante a noite. O que a Constituição restringe, durante o dia, é o cumprimento de mandado judicial. Isso remonta às buscas e apreensões que se faziam em épocas administrativas desde o Direito Romano, na Roma antiga, até para que se permita que testemunhas acompanhem o cumprimento de mandados judiciais, para evitar não só subtração de provas do domicílio ou que se plantem provas, para garantir uma lisura maior, à luz do dia.

Agora, nas situações excepcionais, a Constituição entendeu não ser possível aguardar o próximo dia para a invasão domiciliar. Uma situação de flagrante delito - que é a tratada aqui no item VII - se houver o flagrante delito, respeitando a repercussão geral, o Tema 280, que exige que depois se relate quais as condições que levaram àquela invasão domiciliar, que levaram à conclusão da polícia que estaria ocorrendo um flagrante delito, a Constituição autoriza.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Aqui é a minha divergência com o eminentíssimo Ministro Edson Fachin. O item VII, subitem II diz:

"(II) a diligência, quando feita sem mandado judicial, deve estar lastreada em causas prévias e robustas que indiquem a existência de flagrante delito," - até aí nenhum problema, até porque é exatamente a repercussão geral já aprovada pelo Tribunal. A partir daqui a minha divergência - "não se admitindo que informações obtidas por meio de denúncias anônimas sejam utilizadas como justificativa exclusiva para a deflagração de ingresso forçado a domicílio;"

Iniciei o voto dizendo que ocorrem inúmeras operações policiais, não só no Rio de Janeiro, como no Brasil todo. As pessoas têm medo de se identificar e de dizer que, nesta casa, alguém está sequestrado; que esta casa é um depósito de fuzil; um depósito de drogas. A pessoa não vai dar o nome, não quer que conste isso. Existem informantes formais e informais da polícia. A denúncia anônima é um meio utilizado pela polícia para saber se há ou não indícios.

Agora, todos os protocolos policiais exigem, obviamente, que a partir da denúncia anônima a polícia verifique se realmente há ou não indícios da ocorrência de um flagrante, até porque - e é interessante também citar isso - há muitas denúncias anônimas feitas pelo narcotráfico, ou pela milícia, que são chamadas de boi de piranha. Isso ocorre muito no caso de tráfico de drogas vindo do Paraguai em caminhões. Há a denúncia anônima de que o caminhão tal está trazendo tanto de maconha. A polícia vai, pega-o, mas trezentos carros passaram com cocaína. Então, a denúncia anônima, às vezes, é realmente utilizada para outros fins.

Agora, de forma genérica, abstrata, vedar a possibilidade de a polícia atuar, na invasão domiciliar, em flagrante delito, porque teve conhecimento por denúncia anônima, parece-me restringir por demais a atuação policial. Obviamente - e aí entramos novamente na repercussão geral, no Tema 280 - , se houver abuso não justificado, e se a polícia não conseguir justificar *a posteriori*, haverá responsabilidade.

De uma forma simples: houve uma denúncia anônima; a polícia faz

ADPF 635 MC-ED / RJ

uma operação, apreende fuzis e 100 kg de cocaína. Essa prova será ilegal? Nos termos da liminar, essa prova será ilegal. Aquela apreensão é ilegal? Agora, pode ocorrer o abuso. Houve uma suposta denúncia anônima, a polícia entra na casa e não encontra nada; não havia nenhum indício, era apenas uma família. Isso deve ser responsabilizado posteriormente, como fala a repercussão geral, o Tema 280.

Então, parece-me que o Tema 280 resolveu esse problema sem afastar uma possibilidade constitucionalmente prevista, seja de dia ou no período noturno, do afastamento da inviolabilidade domiciliar no caso de flagrante delito.

Presidente, aqui, pedindo todas as vêrias ao eminente Ministro Edson Fachin, eu voto no sentido de não referendar o item II. Como metade do item II é exatamente a repercussão geral, não haveria necessidade de manter a outra metade - "não se admitindo que informações obtidas por meio de denúncias anônimas sejam utilizadas como justificativa exclusiva para a deflagração de ingresso forçado a domicílio". Aqui, realmente restringe a excepcionalidade que a própria Constituição deu e a atuação das forças de segurança.

Eu não referendo o subitem II.

O subitem I diz:

"(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;"

Aqui peço um esclarecimento ao Relator, o eminente Ministro Edson Fachin. Sua Excelência se refere, nos termos da Constituição, que mandado judicial não pode ser cumprido à noite. Quando fala "...vedando-se, assim, o ingresso forçado a domicílios à noite", estaria abarcando o caso do flagrante? Isso não me ficou claro no item VII, subitem I.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Esse item diz respeito às buscas domiciliares em que, como expus em meu voto, há uma parte substancial das ocorrências de letalidade policial especialmente no Estado do Rio de Janeiro.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Portanto, o que se busca aqui é adaptar, do ponto de vista da instrumentalização da segurança pública - enquanto não vem o plano a ser elaborado pelo Estado do Rio de Janeiro, que está em mora e é omissivo na apresentação desse plano - é um conjunto de diretrizes à luz dos limites constitucionais. E entendo que a formulação, tal como está posta, é coerente com a disposição constitucional da inviolabilidade do domicílio. Em havendo mandado judicial, deve ser a diligência realizada durante o dia, vedando-se, assim, ingressos forçados em domicílio à noite. O que significa, portanto, que a hipótese do flagrante é uma hipótese de excepcionalidade que está, digamos assim, como regra, obstada na exata medida que, em havendo, portanto, uma atividade de flagrância, essa atividade pode ser seguramente rechaçada pela polícia, mas tomando-se em conta esse tipo de diretriz de limite, porque parece coerente com a Constituição.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES – Agradeço, Ministro Fachin.

Então, com esse esclarecimento que gentilmente o Ministro Fachin forneceu, o item I estaria ligado à questão só do mandado judicial. E a Constituição, realmente, mandado judicial só pode ser cumprido durante o dia. Então, no item I, eu acompanho o Relator.

No item II, a que eu já me referi anteriormente, eu não acompanho, porque entendo importante a possibilidade da utilização de denúncias anônimas, principalmente contra a criminalidade organizada e qualquer abuso. Nos termos da repercussão geral, do Tema 280, será responsabilizado posteriormente o agente policial.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Vossa Excelência me permite? Apenas para pontuar, porque aqui temos de fato uma divergência pontual no item II.

A afirmação que consta do meu voto, com a qual Vossa Excelência não concorda, pelo que eu pude verificar, no meu voto, eu assentei a questão da justificativa exclusiva, e Vossa Excelência admite que a denúncia anônima seja ela exclusivamente a premissa de uma determinada operação policial.

ADPF 635 MC-ED / RJ

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Exatamente. Essa é a nossa divergência: a possibilidade de, a partir de uma denúncia anônima, a polícia poder se dirigir até o local.

No item IV também, Presidente, eu acompanho. Então, no item VII, eu acompanho no I, no III, que já acompanhado, e no IV também eu acompanho o eminente Relator. Eu só não acompanho no item II em relação à denúncia anônima.

Estou tentando acelerar para terminar hoje.

Item IX, também, rapidamente, Presidente, eu, refletindo e analisando a legislação do Rio de Janeiro e a própria declaração do governador do Estado do Rio de Janeiro dada ontem ou anteontem, segunda ou terça, que já começou até a instalar esses equipamentos. Aqui, a questão a ser analisada seria a possibilidade ou não de o Poder Judiciário impor ao Poder Executivo um gasto orçamentário e a execução dessa política pública. Mas, nesse caso, não há nem esse conflito aparente entre os Poderes, porque a Lei Estadual nº 5.588/2009 já institui essa obrigação ao Poder Executivo.

A Lei nº 9.298, recente, de 2 de junho de 2021, também determinou a necessidade de adquirir câmaras corporais, estabeleceu a obrigação de o Poder Executivo apresentar um cronograma, fixar diretrizes, destinar dinheiro. Eu transcrevo aqui a lei:

"Art. 1º Deverá o Poder Executivo instalar câmaras de vídeo e de áudio nas viaturas automotivas e aeronaves que vierem a ser adquiridas para servir as áreas de Segurança Pública e da Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro, bem como monitoramento e registro das ações individuais dos agentes de segurança pública através de câmeras corporais, EPI's – Equipamentos de Proteção Individual –, tais como coletes, capacetes, escudos e outros, com capacidade de registrar tudo o que o agente vê, ouve, fala e faz."

Ou seja, a liminar deferida pelo eminente Ministro-Relator até me parece que auxiliou o Estado do Rio de Janeiro a aprimorar a legislação com essa alteração realizada em 2 de junho de 2021.

Então, esse deferimento vai ao encontro exatamente da legislação do

ADPF 635 MC-ED / RJ

Estado do Rio de Janeiro e, como eu disse, o governador do Rio de Janeiro já anunciou que iniciou não só a aquisição como a instalação desses mecanismos, desses instrumentos. Então, em relação ao item IX, eu também acompanho o eminente Ministro-Relator.

Item X. O eminente Ministro-Relator determinou ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em 60 dias, avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no Gaesp do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, mantendo este Tribunal informado acerca dos resultados da apuração. Aqui, eu vou pedir todas as vêrias ao eminente Ministro Fachin para divergir. Parece-me que essa determinação direta ao Conselho Nacional do Ministério Público para avaliar a eficiência e a eficácia, em abstrato, das alterações promovidas num órgão do Ministério Público estadual, sem que haja um problema específico detectado, fere a autonomia do Ministério Público estadual.

A Constituição dividiu os ramos do Ministério Público, o Ministério Público da União, com seus quatro ramos: o Ministério Público Federal, o do Distrito Federal, o do Trabalho e o Militar; e os Ministérios Públicos dos estados, que têm plena autonomia financeira, administrativa e funcional.

A criação do Conselho Nacional do Ministério Público pela Emenda Constitucional nº 45 não substituiu a autonomia de cada um dos Ministérios Públicos. É um órgão de planejamento, é um órgão de organização, é um órgão disciplinar dos Ministérios Públicos, mas cada Ministério Público, no âmbito da sua atuação, administrativamente, pode se organizar. E houve essa organização por parte do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Quem deve analisar eventual eficiência e eficácia nessa alteração são os órgãos de administração superior do próprio Ministério Público. É o Conselho Superior do Ministério Público do Rio de Janeiro, a própria Corregedoria-Geral do Ministério Público do Rio de Janeiro e o Órgão Especial do Colégio de Procuradores. Obviamente, se houver...

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Vossa Excelência me permite, Ministro Alexandre?

ADPF 635 MC-ED / RJ

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Lógico, por favor.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Eis que aqui temos, portanto, uma outra dissonância, creio que não suscetível de conciliação, digamos assim.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Nunca se sabe.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Quem fiscaliza o fiscalizador? O Conselho Superior integra o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. O Conselho Nacional do Ministério Público foi criado, e isso vem, ao menos, desde a Emenda Constitucional de 2004, precisamente para uma atuação do ponto de vista institucional e administrativo. O que está sendo proposto aqui é eficiência e eficácia de um modelo.

Na audiência pública, eu tive a oportunidade de discutir a chamada modelagem do Gaesp, que foi alterada. Veio o representante do Ministério Público - estava aqui, inclusive, com os depoimentos à frente, novamente olhando - procurando dar uma justificativa para essa alteração feita pela Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. O Gaesp, disse o representante do Ministério Público, foi extinto por resolução do atual Procurador-Geral de Justiça. E isso não aconteceu apenas com o Gaesp, mas com outros grupos de atuação especializada. Eu digo, no voto, que essa alteração pode até, eventualmente, se mostrar mais eficiente que o modelo anterior.

Agora, do ponto de vista da atuação do Ministério Público, o Ministério Público é uma unidade em todo o país, respeitada a independência e a autonomia funcional. Aqui, creio que a dissonância que temos é de saber se essa avaliação de eficiência e eficácia está no plano administrativo e fere a independência e a autonomia do Ministério Público do Estado, a ser feita pelo CNMP, ou não. Eu, com toda vénia, entendo que não.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Aqui é a nossa divergência, Ministro Fachin, porque a unidade e a indivisibilidade

ADPF 635 MC-ED / RJ

existem em cada ramo do Ministério Público, e nós já votamos isso aqui quando se pretendeu, por resolução do Conselho Nacional do Ministério Público, a possibilidade de permutas de membros do Ministério Público Estadual com os do Federal, do Ministério Público de São Paulo com do Ministério Público do Rio de Janeiro. Cada órgão, cada ramo do Ministério Público tem a sua unidade e indivisibilidade. Não permitir que o Procurador-Geral de Justiça - e não só do Rio, de qualquer estado, assim como o Procurador-Geral da República -, devidamente investido na forma constitucional, possa realizar mudanças administrativas fere a autonomia.

Vamos aqui ao exemplo do Procurador-Geral da República...

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Não é disso que estamos falando, não é de não permitir.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Eu vou chegar lá, Ministro Fachin.

O Procurador-Geral da República, quando ele assumiu, entendeu por bem - se eu estiver errado, corrija-me, Doutor Aras - substituir as forças-tarefa pelos Gaecos, grupos já pré-constituídos, no que - nunca tive a oportunidade de falar - fez muito bem, porque força-tarefa era um Gaeco mambembe, visto que era constituída com um procurador e alguns para auxiliar. Constituíram-se órgãos mais impessoais.

Ora, imediatamente a essa constituição, poderia o Conselho Nacional do Ministério Público analisar se foi eficiente ou não? Isso é algo interno desse ramo do Ministério Público. Eventuais abusos ou eventuais falhas, pontualmente, podem ser... Sob pena - e aqui chego ao início, Ministro Fachin - de o Conselho Nacional do Ministério Público, então, dirigir todos os ramos.

O que fará o Conselho Nacional do Ministério Público se entender subjetivamente que essa alteração não foi boa? Poderá ele, Conselho Nacional do Ministério Público, revogar essa alteração, poderá ele afastar o Gaesp do Ministério Público do Rio de Janeiro? Não poderá. Poderá criar outro órgão?

O Conselho Nacional do Ministério Público não foi criado para

ADPF 635 MC-ED / RJ

substituir o autogoverno de cada ramo do Ministério Público, assim como o Conselho Nacional de Justiça não o foi também. O Conselho Nacional de Justiça não substituiu a autonomia dos tribunais. E nós já decidimos isso aqui também.

Então, o que me parece que fere aqui a autonomia administrativa do Ministério Público do Rio de Janeiro é que uma alteração estrutural, porque alguns membros, algumas pessoas não concordaram, seja imediatamente colocada sob suspeição, avaliação, para uma decisão de substituição eventual. Qual seria o resultado do Conselho Nacional do Ministério Público? Não, não concordamos. Então, vamos revogar o Gaesp, vamos criar um outro órgão e vamos designar novos promotores. Não é essa, a meu ver, a função do Conselho Nacional do Ministério Público, é reparar abusos do órgão, e não criar ou revogar órgãos legalmente criados segundo a Procuradoria-Geral de Justiça. Senão nós vamos esvaziar totalmente a Procuradoria-Geral de Justiça, a Procuradoria-Geral da República. Ou seja, são os chefes dos Ministérios Públicos que, no exercício de sua competência e na autonomia administrativa, podem remodelar estruturalmente, assim como pode o presidente de um tribunal. Esses órgãos podem ser criados, e não é o Conselho Nacional de Justiça que vai modelar a administração; ele vai, pode e deve fiscalizar e corrigir eventuais erros.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Vossa Excelência me permite uma última observação? Eu sei que a hora urge.

Eu estou aplicando, Ministro Alexandre de Moraes, o art. 130-A, § 2º, III, da Constituição, segundo o qual compete ao Conselho Nacional do Ministério Público "receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive quanto aos seus serviços auxiliares". Portanto, se Vossa Excelência me permite, aqui nós não estamos falando de extinguir ou criar - essa é a autonomia do Ministério Público do Estado.

Por isso, procurei ser cuidadoso - talvez não tenha sido suficientemente - em falar na avaliação da eficiência e da eficácia, não obstar criação ou extinção, mas apenas avaliar a eficiência e a eficácia e

ADPF 635 MC-ED / RJ

manter o tribunal informado do relatório que o CNMP fará nessa avaliação, exclusivamente isso.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Aí, Ministro Fachin, a nossa divergência.

O art. 130 da Constituição autoriza o recebimento de reclamações contra órgãos auxiliares, órgãos do Ministério Público. São pontos específicos.

Aqui o que se pretende é exatamente uma avaliação da própria criação do órgão, uma avaliação genérica. Essa é a minha divergência, Presidente. Com todas as vêrias ao eminente Ministro Fachin, aqui me parece realmente que houve - e seria um precedente perigoso em relação a autonomia dos demais Ministérios Públicos, inclusive ao Ministério Público Federal - essa possibilidade genérica de, assim que criado um órgão, o CNMP passar um pente fino nesse órgão, sem que ele tenha cometido nenhum abuso, nenhuma regularidade, sem que haja nem indícios disso.

Então, no item X, eu voto no sentido de não referendar a cautelar concedida.

Estamos terminando, Presidente.

No item XI, o eminente Ministro-Relator concedeu a liminar para determinar que a investigação das alegações de descumprimento da decisão proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais e de se preservar os vestígios em casos de confronto armado, inclusive no recente episódio da Comunidade de Jacarezinho, seja feita pelo Ministério Público Federal.

Aqui também peço todas as vêrias ao eminente Ministro Edson Fachin, mas parece-me que essa determinação acaba se confrontando com duas previsões constitucionais. A primeira, essa que acabei de dizer, que cada ramo do Ministério Público tem a sua independência funcional, sua autonomia administrativa e o próprio princípio do promotor natural. Quem exerce o controle externo da atividade policial civil e militar das polícias do Rio de Janeiro é o Ministério Público do Rio de Janeiro. Nós estariamos aqui invertendo uma atribuição constitucional do Ministério

ADPF 635 MC-ED / RJ

Público do estado para o Ministério Público Federal. Veja, aqui, nós estaríamos invertendo também genericamente para analisar, para apreciar o descumprimento da decisão proferida pelo Tribunal, ou seja, teria de analisar todas as operações realizadas, a não preservação dos vestígios. Com essa decisão nesses casos de todas as operações, nós estaríamos passando o controle externo da Polícia Civil e Militar do Estado do Rio de Janeiro, estaríamos passando do Ministério Público do estado para o Ministério Público Federal. Então, a meu ver, fere aqui novamente a autonomia do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o princípio do promotor natural, e mais, fere, a meu ver, o previsto na Emenda Constitucional nº 45/2004.

A Emenda Constitucional previu, excepcionalmente, nas hipóteses de grave violação de direitos humanos - essa hipótese poderia ser encaixada aqui -, que 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 de inquérito ou processo, o chamado incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.

Então, há pontualmente a possibilidade, até agora corretamente pouco utilizada, de federalização de casos. Aqui é uma excepcionalidade que deve ser interpretada de acordo com todo o regime federalista brasileiro e de autonomia dos Ministérios Públicos, mas o legislador constituinte derivado concedeu ao Procurador-Geral da República, e só ao Procurador-Geral da República, essa possibilidade, presentes esses requisitos, principalmente a grave violação de direitos humanos, de suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, a alteração da Justiça estadual para a federal de um caso específico.

Então, ao mesmo tempo que passar todo o controle externo da atividade policial, em todas essas operações, ou seja, é uma transposição genérica que, a meu ver, fere a autonomia dos Ministérios Públicos estaduais e o princípio do promotor natural. Mesmo que fosse um caso específico, a Operação Jacarezinho, quem deveria propor, nos termos do §

ADPF 635 MC-ED / RJ

5º do art. 109, ao Superior Tribunal de Justiça, seria o Procurador-Geral da República.

Então aqui, com todas as vêrias ao eminente Ministro-Relator, eu voto no sentido também de não referendar essa possibilidade de o Supremo Tribunal Federal, de ofício, alterar, seja atribuição - não foi de ofício, foi por provocação dos requerentes, perdão, mas aqui eu corrijo -, sem a provocação do Procurador-Geral da República, que é o legitimado no Superior Tribunal de Justiça, o Supremo Tribunal Federal alterar: 1) as atribuições dos promotores naturais do Rio de Janeiro e de controle externo da atividade policial estadual; 2) sem o respeito a esse incidente, que deve ser provocado pelo Procurador-Geral da República perante o Superior Tribunal de Justiça.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Ministro Alexandre, Vossa Excelência me permite? Eu houvera prometido a última, e a última tornou-se a penúltima. Mas, esta quiçá seja a última dissonância que Vossa Excelência está a trazer, creio, mas, se não for, é a última que eu registro.

Aqui peço vênia a Vossa Excelência também para manter a proposição que trago. E aqui uma explicitação, se Vossa Excelência me permite. Vossa Excelência está falando de deslocamento de competência e da atividade fiscalizatória do Ministério Público estadual ou mesmo das operações policiais. Com a devida vênia, não é disso exatamente que nós estamos tratando. O que é que a decisão que está agora embargada suscita? Quem investiga o descumprimento de uma ordem emanada do Supremo Tribunal Federal? [Há] interesse da União. Portanto, é disso que estamos tratando. Não há intervenção alguma no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, não há retirar algum de qualquer nesga da autonomia fundamental do Ministério Público do Estado do Rio. Portanto, o ponto específico aqui é eventual descumprimento daquilo que este Supremo determinou e está a determinar nesta matéria. Quem investiga? Parece-me ser a Procuradoria-Geral da República. Essa é a questão que pode não estar bem formulada, mas a ideia que se tem é estritamente descumprimento da decisão, porque há um conjunto de

ADPF 635 MC-ED / RJ

notícias de descumprimento dessa decisão, e isso precisa ser investigado, até porque pode resultar numa prática eventualmente ilícita.

Obrigado, Ministro Alexandre.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Eu que agradeço, Ministro Fachin. Quem deve fiscalizar? Quem deve realizar? Porque aqui é a realização do controle externo da atividade policial. A meu ver, continuo entendendo que deve ser o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Por isso, peço vênia ao eminentíssimo Ministro Fachin para divergir de Sua Excelência, não referendando essa.

Em conclusão, Presidente, acompanho parcialmente o eminentíssimo Ministro-Relator, conformidade com o item I (acompanhei nos nossos debates); os itens II, III, IV, V; o item VII; subitens I, III e IV; e os itens VIII e IX; com os esclarecimentos e adequações nas conclusões realizadas a partir dos debates.

Divirjo do eminentíssimo Ministro Fachin nos itens VI; VII, subitem II; X e XI.

É o voto, Presidente, e agradeço a paciência de todos.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Ministro Alexandre, fiquei na dúvida no item III, a questão do observatório judicial.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - No item III, acompanhei Sua Excelência, a partir da alteração para o Conselho Nacional de Justiça.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Isso. Eu estou alterando o voto para o locus do CNJ.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Ah, o Ministro Fachin concordou.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - É, concordou, em virtude disso.

Obrigado, Presidente! Obrigado, Ministro Fachin!

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

15/12/2021

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA 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 seja reconhecido e sanado 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.

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

Argumenta, entre outros pontos, que a 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 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 arma de fogo”; e (e) prejudicaria especialmente a

ADPF 635 MC-ED / RJ

população negra e os 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 letalidade policial e de controle de violações de direitos 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 constitucionalidade 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 disponibilização de 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 constitucionalidade 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:

ADPF 635 MC-ED / RJ

a) Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e previsão dos recursos necessários para a sua implementação. Tal plano deverá contemplar obrigatoriamente, no mínimo, (i) medidas voltadas à melhoria do treinamento dos policiais, inclusive em programas de reciclagem, e que contemplem a sensibilização para a necessidade de respeito aos direitos humanos e para a questão do racismo estrutural; (ii) elaboração de protocolos públicos de uso proporcional e progressivo da força, em conformidade com a Constituição e com os parâmetros internacionais, especialmente aqueles previstos nos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei; (iii) elaboração de protocolos públicos de abordagem policial e busca pessoal, com vistas a minimizar a prática de filtragem racial; (iv) medidas voltadas a melhorar as condições de trabalho dos agentes de segurança; (v) providências destinadas a resolver o problema da ausência ou insuficiência de acompanhamento psicológico dos policiais; e (vi) previsão de afastamento temporário, das funções de policiamento ostensivo, dos agentes envolvidos em mortes nas operações policiais.

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

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

a.3) Submeter o plano ao Plenário deste STF, para

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 reprimir ação 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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

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

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

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

ADPF 635 MC-ED / RJ

integridade física das pessoas sob sua responsabilidade.

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

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

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

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

ADPF 635 MC-ED / RJ

fotográfico de todas as peças de roupa, objetos pessoais e demais provas conexas, assim como abrange a realização de fotografias do cadáver antes e depois de despi-lo, lavá-lo, barbeá-lo ou cortar-lhe os cabelos.

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

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

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

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

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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 o seguinte:

- a) Confirmar, em caráter definitivo, todas as providências listadas nos tópicos “a” a “q”, supra;
- b) Declarar a constitucionalidade do art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001, com o reconhecimento da reprise da restituição 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 constitucionalidade 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.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação abstrata e, no mérito, pela improcedência dos pedidos, nos termos da seguinte ementa (doc. 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 como sucedâneo de intervenção federal. Ausência de indicação

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 constitucional. 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.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo conhecimento parcial da Arguição e, na parte conhecida, pela procedência parcial do pedido, em parecer assim ementado (doc. 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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

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

O Plenário desta SUPREMA CORTE, na Sessão Virtual de 7/8/2020 a 17/8/2020, deferiu parcialmente os pedidos cautelares pleiteados, em decisão cuja ementa transcrevo a seguir:

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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 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 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.

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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 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 humano 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 os 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.

O Partido Requerente pleiteou, ainda, tutela provisória incidental para que fossem restrinvidas as operações policiais nas comunidades do Rio de Janeiro, em razão da pandemia de coronavírus e de notícias de operações policiais que, sob sua ótica, não seguiriam os protocolos de uso legítimo da força. Deferida pelo Relator, Min. EDSON FACHIN, em sede monocrática, foi referendada pelo Plenário desta SUPREMA CORTE na Sessão Virtual de 26/6/2020 a 4/8/2020. Eis o teor da decisão colegiada:

Ementa: REFERENDO EM MEDIDA INCIDENTAL EM
ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL. REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES

ADPF 635 MC-ED / RJ

POLICIAIS NAS COMUNIDADES DO RIO DE JANEIRO DURANTE A PANDEMIA MUNDIAL. MORA DO ESTADO NO CUMPRIMENTO DE DECISÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA.CONTEXTO FÁTICO EM QUE OS MORADORES PERMANECEM MAIS TEMPO EM CASA. RELATOS DE OPERAÇÕES QUE REPETEM O PADRÃO DE VIOLAÇÃO JÁ RECONHECIDO PELA CORTE INTERAMERICANA. PERICULUM IN MORA. CONCESSÃO DA MEDIDA.

1. A mora no cumprimento de determinação exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos é fundamento que empresa plausibilidade à tese segundo a qual o Estado do Rio de Janeiro falha em promover políticas públicas de redução da letalidade policial.

2. A permanência em casa dos moradores das comunidades do Rio de Janeiro em decorrência da pandemia internacional, assim como os relatos de novas operações que, aparentemente, repetem os padrões de violações anteriores, fundamentam o receio de que a medida, caso concedida apenas ao fim do processo, seja ineficaz.

3. Medida cautelar deferida para determinar: (i) que, sob pena de responsabilização civil e criminal, não se realizem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do COVID-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, que devem ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro responsável pelo controle externo da atividade policial; e (ii) que, nos casos extraordinários de realização dessas operações durante a pandemia, sejam adotados cuidados excepcionais, devidamente identificados por escrito pela autoridade competente, para não colocar em risco ainda maior população, a prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de atividades de ajuda humanitária.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Embargado o acórdão resultante do julgamento efetuado na Sessão Virtual de 7/8/2020 a 17/8/2020, que deferiu parcialmente a medida cautelar inicialmente pleiteada, o Relator, Min. EDSON FACHIN, propõe sejam acolhidos os presentes embargos quanto ao plano de redução de letalidade e à publicização dos protocolos de atuação policial, além de propor o deferimento de medidas cautelares adicionais, nos termos da seguinte ementa:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OMISSÃO ESTRUTURAL DO PODER PÚBLICO NA ADOÇÃO DE MEDIDAS DE REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL. GRAVE VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS. NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE PLANO PARA A REDUÇÃO DA LETALIDADE. DECISÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. MORA INCONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DA MEDIDA ESTRUTURAL. DEFERIMENTO DO PEDIDO. TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE DOS PROTOCOLOS DE ATUAÇÃO POLICIAL. IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL. DEFERIMENTO DO PEDIDO. MEDIDAS CAUTELARES ADICIONAIS PARA A GARANTIA DA DECISÃO COLEGIADA. PREVISÃO LEGAL EXPRESSA. INSTALAÇÃO DE CÂMERAS E GPS. DEFERIMENTO. PRESENÇA DE SERVIÇO DE SAÚDE NA REALIZAÇÃO DE GRANDES OPERAÇÕES. DEFERIMENTO. PROCEDIMENTO DE INVESTIGAÇÃO NO CASO DE DESCUMPRIMENTO DA MEDIDA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL E DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. EMBARGOS ACOLHIDOS.

1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental, ao admitir diversas medidas de natureza cautelar, instrumentaliza a jurisdição constitucional para enfrentar os litígios estruturais que se configuram quando houver (i) uma violação generalizada de direitos humanos; (ii) uma omissão estrutural dos três poderes; e (iii) uma necessidade de solução

ADPF 635 MC-ED / RJ

complexa que exija a participação de todos os poderes. Isso porque é típico dessas ações a adoção de ordens flexíveis, com a manutenção da jurisdição, para assegurar o sucesso das medidas judiciais determinadas. Precedentes.

2. Embora já houvesse ordem da Corte Interamericana para a adoção de um plano de redução da letalidade policial, a mora no cumprimento da decisão foi agravada ante a restrição das operações policiais, já que não dispunha o Estado de parâmetro normatizado de proporcionalidade para a definição de casos de absoluta necessidade, o que justifica a readequação da cautelar apreciada, para determinar a elaboração de um plano que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e a previsão dos recursos necessários para a sua implementação.

3. Os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, aprovados pelas Nações Unidas, são os limites mínimos que devem ser empregados para a atuação das forças policiais, quer em contextos de pandemia, quer em qualquer outro contexto. Precedentes.

4. A interpretação constitucionalmente adequada do direito à vida somente autorizaria o uso de força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letras, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida – e nenhum outro bem – de uma ameaça iminente e concreta.

5. Os protocolos de atuação policial devem ser públicos e transparentes, porque asseguram a confiabilidade das instituições de aplicação da lei e amparam os agentes de Estado na sua atividade, dando a eles a necessária segurança jurídica de sua atuação. Só é possível avaliar a atuação policial caso se

ADPF 635 MC-ED / RJ

sabia com antecedência quais são precisamente os parâmetros que governam a atuação dos agentes de Estado.

6. Tal como são rigorosos os parâmetros para o deferimento de uma mandado judicial de busca e apreensão, submetido, eis que inerente à liberdade individual, à reserva de jurisdição, também deve ser limitado o alcance da discricionariedade policial na determinação do estado de flagrância a autorizar a entrada forçada em domicílio. Precedentes.

7. A existência de legislação que concreta e especificamente determina a aquisição e instalação de câmeras e equipamentos de GPS nos uniformes e viaturas policiais obriga que o Poder Executivo, máxime quando não assegure outras medidas de redução da letalidade, dê-lhe imediato cumprimento.

8. A imposição legal e a exigência de prestação de serviços médicos aos feridos em decorrência da atuação dos agentes de segurança do Estado obriga a disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados.

9. O descumprimento de decisão judicial, se não configurar crime mais grave, é fato tipificado no art. 330 do Código Penal. Como o Supremo Tribunal Federal não detém jurisdição originária para investigar os crimes praticados por agentes que não possuem prerrogativa de foro e, considerando a estrutura federal do Judiciário, as investigações sobre a violação da cautelar deferida no âmbito da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental são de competência da Justiça Federal e do Ministério Público Federal.

10 Embargos de declaração acolhidos.

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

O grande desafio institucional brasileiro da atualidade na área de Segurança Pública é evoluir nas formas de combate à criminalidade,

ADPF 635 MC-ED / RJ

efetivando um maior entrosamento dos diversos órgãos governamentais na investigação e repreensão à violência urbana, e, consequentemente, estabelecer uma legislação que fortaleça a união dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público na área de persecução penal, no âmbito dos Estados da Federação, sempre com o absoluto respeito aos Direitos e Garantias Fundamentais.

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 satisfação do bem 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 pública é tão grave que a Constituição

ADPF 635 MC-ED / RJ

Federal 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 grave e iminente instabilidade institucional; inclusive, com a restrição de diversos direitos fundamentais, conforme previsto no art. 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 art. 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 no 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, Civis 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-ED / RJ

Conforme fiz constar no julgamento que referendou a tutela provisória incidental anteriormente concedida pelo Ministro Relator, nos autos da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, observo que a prestação jurisdicional deve adotar uma postura parcimoniosa no tocante a vedações genéricas, capazes de debilitar determinada política pública relacionada à prestação da atividade de segurança pública.

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 pudesse 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, nº. 115, p. 209, jul./set. 1999).

Assim, apesar de independentes, os poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 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 con 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 congressual 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).

A Constituição Federal é fruto do Poder Constituinte originário, que em 5 de outubro de 1988 foi promulgada após longos debates, ampla participação popular e o resgate do Estado Democrático de Direito.

A diferenciação e limitação entre interpretação, ativismo judicial e

ADPF 635 MC-ED / RJ

inventividade do juiz são realizadas tanto pela Suprema Corte norte-americana quanto pelo Tribunal Constitucional Federal alemão e pelas próprias Cortes na França e na Bélgica, sempre no sentido de manter-se o equilíbrio entre o legislador e o Judiciário.

Nessas hipóteses, como defendido pelo brilhante JUSTICE BENJAMIN CARDOSO, em 1921, há a necessidade de as *excentricidades dos juízes se equilibrarem*.

Como lembra FRANÇOIS RIGAUX, encontra-se essa diferenciação no voto do JUSTICE FRANKFURTER, em *Denis v. United States*, e, sobretudo, no voto dissidente do mesmo juiz em *Textile Workers Union v. Alabama*:

"nele Frankfurt acusa o voto majoritário de ter concebido um código de relações de trabalho unicamente deduzido da invenção judicial".

Confrontado com o mesmo dilema, o Tribunal Constitucional Federal alemão recorreu a um subterfúgio para fixar limites à *inventividade do juiz*, afirmando que uma lei unívoca não dá azo à interpretação judiciária.

Na França e na Bélgica, a jurisdição constitucional distingue de sua própria função o denominado “*poder de apreciação*” (subjetivismos), que cabe apenas às assembleias legislativas eleitas (FRANÇOIS RIGAUX. *A lei dos juízes*. Martins Fontes: 2003. p. 326/327).

O perigo de confundir a “*interpretação constitucional*” e mesmo o “*ativismo judicial*” com a “*inventividade*” ou “*excentricidade judicial*” já fora alertado por JOHN LOCKE, em sua grandiosa obra *Dois tratados sobre o governo civil*, quando afirmou que:

“quem coloca sua própria vontade no lugar das leis, que são a vontade da sociedade expressa pelo legislativo, acaba por alterar o legislativo, e todo aquele que introduzir novas leis sem ter sido autorizado pela escolha fundamental da sociedade e dessa maneira, ou subverte as antigas, renega e derruba o poder

ADPF 635 MC-ED / RJ

pelo qual foram elaboradas e, desse modo, estabelece um novo Legislativo" (Martins Fontes: São Paulo: 1998. p.574-575).

Nesse mesmo sentido, como salientado pelo eminent professor americano de ciência política e estudioso da CORTE SUPREMA, JOSEPH M. BESSETTE,

"A Constituição, parece, não é meramente o que a Corte Suprema diz que ela é e nem mesmo o que cada geração de norte-americanos diz que ela é. É também um conjunto de instituições políticas que incorpora em sua estrutura e em seu funcionamento princípios duradouros de governo popular são [sadio]" (*Democracia Deliberativa: O Princípio da Maioria no Governo Republicano*. In: R. GOLDWIN, W. SCHAMBRA, *A Constituição Norte-Americana. Capitalismo/Democracia*. Forense Universitária: Rio de Janeiro, 1986, p. 306).

A interpretação judicial, inclusive construtiva, deve estar lastreada na Constituição, pois não há e não pode existir, como lembra ROSCOE POUND, poder sem limites, uma vez que,

"a democracia não permite que seus agentes disponham de poder absoluto e sejam, como os imperadores romanos orientais, isentos das leis. Uma geração que esteja disposta a abandonar a herança jurídica dos americanos para estabelecer regime absoluto de certa maioria verificada afinal que está sob o domínio absoluto do chefe da maioria" (*Liberdade e garantias constitucionais*. Ibrasa: São Paulo, 1976, p. 83).

Essa limitação independe de se tratar de qualquer dos três ramos de poder do Estado; repito inclusive o Poder Judiciário.

Conforme salientam os professores ingleses GARY SLAPPER e DAVID KELLY, o reexame judicial é um exercício delicado e necessariamente traz o Judiciário para a arena política, usando a palavra política em seu sentido amplo e apartidário, exigindo extremo equilíbrio e ponderação entre os poderes da República, pois, como destacado pelo

ADPF 635 MC-ED / RJ

antigo juiz decano da Câmara dos Lordes LORD BINGHAM, de Cornhill, em novembro de 2006,

"inovação excessiva e aventuras judiciais devem ser evitadas. Sem negar o valor ou a legitimidade do desenvolvimento judicial do direito, levado a extremos, tal criatividade judicial pode ela mesma destruir o estado de direito." (GARY SLAPPER, DAVID KELLY. *O sistema jurídico inglês*. Forense: Rio de Janeiro, 2011. p. 24).

Nas palavras de LORD WOOLF, da Câmara dos Lordes Inglesa, é essencial que os juízes tenham consciência disso, pois:

"o exame judicial é questão de equilíbrio entre os direitos do indivíduo e a necessidade de que ele seja tratado com justiça, e os direitos do governo tanto local quanto nacional de fazer aquilo para o que foram eleitos, a uma decisão muito sensível e política a ser tomada" (GARY SLAPPER, DAVID KELLY. *O sistema jurídico inglês*. Forense: Rio de Janeiro, 2011, p. 249).

O Estado de Direito trouxe o equilíbrio entre os poderes e a vitória da racionalidade e juridicidade sobre a ideia da mera vingança emotiva, populista e imediata, exigindo-se o devido processo legal, com seus princípios corolário da ampla defesa e contraditório, e o respeito aos direitos e garantias fundamentais, entre eles, como na presente hipótese, a observância da inviolabilidade domiciliar.

Obviamente, ninguém ousa mais afirmar hoje que o juiz é apenas "*a boca da lei*", sem poder exercer sua essencial função de ampla revisão judicial, mas com a necessidade de expressar suas limitações, para que o Poder Judiciário não se transforme em "*pura legislação*", inclusive derrogatória de normas constitucionais. (FRANÇOIS RIGAUX. *A lei dos juízes*. Martins Fontes: 2003. p. 71).

Exatamente em virtude disso, votei contrariamente ao referendo da

ADPF 635 MC-ED / RJ

tutela incidental na presente ADPF 635, analisado pela CORTE na Sessão Virtual de 26/6/2020 a 4/8/2020, por entender que naquele julgamento não se discutia a possibilidade de 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.

Na ocasião, entendi que, em face do pedido genérico de “suspensão de operações policiais”, inexistiam justificativas constitucionais suficientes a legitimar a prestação jurisdicional pretendida no sentido de interromper a regular execução de serviço público essencial de responsabilidade do Poder Executivo; e que 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.

Obviamente, em um sistema republicano, não existe poder absoluto, ilimitado, pois seria a negativa do próprio ESTADO DE DIREITO, que vincula a todos – inclusive os exercentes dos poderes estatais – com a exigência de observância às normas constitucionais.

Assim, apesar de a formulação de políticas relacionadas à segurança pública qualificar-se como ato discricionário do Chefe do Executivo, a quem compete definir as diretrizes a serem observadas pelos órgãos de segurança pública estadual, a partir do estabelecimento de programas e ações com vistas à proteção da incolumidade física e patrimonial dos cidadãos, alcançando a paz social, não constitui ato imune ao absoluto respeito à Constituição Federal sendo, excepcionalmente, passível de controle jurisdicional, sobretudo no que se relaciona a eventuais abusos, que devem ser amplamente responsabilizados *a posteriori*.

Daí por que concluí que hipótese diversa esteve em análise no julgamento da medida cautelar, realizado na Sessão Virtual de 7/8/2020 a 17/8/2020, em que se pretendeu 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

finalidade de preservarem-se direitos fundamentais.

Nesse contexto específico, entendi presentes os necessários *fumus boni juris* e *periculum in mora* para o parcial deferimento da medida cautelar pleiteada, razão pela qual acompanhei integralmente as conclusões do eminentíssimo Relator, Ministro EDSON FACHIN.

Na hipótese ora em julgamento, em que, além da análise das omissões e contradições suscitadas pelo embargante, encontram-se sob análise medidas específicas antes indeferidas por esta CORTE, relacionadas à política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, anoto que acompanho parcialmente as conclusões do eminentíssimo Relator quanto aos itens 1; 5; 7, subitem (iii); e 8 do dispositivo do voto de Sua Excelência, cujo conteúdo transcrevo:

1. Deferir o pedido de medida cautelar constante do item “a” da petição inicial, a fim de 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 a previsão dos recursos necessários para a sua implementação;

[...]

5. Reconhecer, sem efeitos modificativos, a imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes.

[...]

7. Deferir o pedido constante do item “d” da petição inicial para 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: [...] (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

ADPF 635 MC-ED / RJ

de adolescente por ato infracional e ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o controle judicial posterior; [...].

8. Deferir o pedido constante do item “e”, para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados.

Com a devida vênia, todavia, divirjo de Sua Excelênciia quanto aos itens 2; 3; 4; 6; 7, subitens (i), (ii) e (iv); 9; 10; e 11, pelas razões que passo a expor.

ITENS 2 e 4

“2. Determinar que até que o plano mais abrangente seja elaborado, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais”.

“4. Reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da força letal pelos agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letras, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida – e nenhum outro bem – de uma ameaça iminente e concreta”.

A letalidade policial é, como sabemos, um problema gravíssimo não

ADPF 635 MC-ED / RJ

somente no Brasil, mas em outros países do mundo, e deve ser enfrentado com a maior seriedade e comprometimento possíveis, impondo-se a adoção de medidas objetivas e eficazes capazes de controlar e coibir violações de direitos humanos promovidas pelas forças de segurança pública, especialmente contrárias à própria finalidade desses órgãos, e agentes incumbidos de atividade estatal de elevada importância, que é justamente a de “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

Ao nos defrontarmos com índices tão elevados e lamentáveis de violência e letalidade em operações policiais, particularmente diante da realidade dramática – e conhecida por todos – enfrentada no contexto das favelas do Rio de Janeiro, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL não pode, como guardião da Constituição, mostrar-se indiferente à provação judicial que foi trazida a julgamento nos presentes autos.

A decisão a ser tomada pelo TRIBUNAL sobre essa questão, no entanto, deve ser construída com a máxima cautela, considerada a extrema sensibilidade da matéria em julgamento.

É preciso atentar-se, aqui, à realidade como um todo do problema fático e estrutural em análise, não se afastando dos desafios que também enfrentam esses mesmos agentes de segurança pública no cumprimento de sua missão, especialmente no contexto das diligências policiais realizadas nas favelas fluminenses.

Os órgãos de segurança pública integram uma carreira diferenciada, como o próprio art. 144 da Constituição Federal reconhece ao afirmar que têm a função de exercer “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, com a finalidade de “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

A razão de ser desse tratamento diferenciado que a Constituição atribui aos órgãos de Segurança Pública reside, essencialmente, na natureza da atividade exercida por seus agentes, que envolve um risco imanente e que acaba desafiando ao extremo a integridade física de seus exercentes.

A atividade estatal desempenhada pela Polícia é relevantíssima,

ADPF 635 MC-ED / RJ

importantíssima e essencial ao Estado de Direito, destinada à manutenção da ordem pública e da paz social. Cuida-se do exercício de uma imprescindível, dignificante, honrosa, porém penosa carreira de Estado.

Os agentes da Força de Segurança Pública têm o compromisso de defender a sociedade 24 horas por dia, além de precisarem manter-se em constante estado de alerta para proteger a vida e integridade física sua e de sua família, uma vez que sua atividade diferenciada os torna muito mais expostos a todo tipo de risco, vinganças e retaliações da criminalidade. Basta ver o absurdo e lamentável número de policiais mortos por ano no Brasil, que não encontra paralelo nas Democracias ocidentais.

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública – 2021 registra, no Rio de Janeiro, entre 2019 e 2020, 16 Policiais Civis mortos em confronto em serviço, 87 Policiais Militares mortos em confronto em serviço, 23 Policiais Civis mortos em confronto ou por lesão não natural fora de serviço, e 232 Policiais Militares mortos em confronto ou por lesão não natural fora de serviço. Nesse mesmo biênio, foram identificados 109 suicídios de Policiais Militares e 23 de Policiais Civis.

No contexto específico do Estado do Rio de Janeiro, o estudo “*Vitimização policial no estado do Rio de Janeiro: panorama dos últimos cinco anos (2016-2020)*” (http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/uploads/TD05_2021-VPERJ-Vitimizacaopolicial.pdf) registra os seguintes dados:

“Entre os anos de 1998 e 2020, o estado do Rio de Janeiro registrou a vitimização de 17.906 policiais militares e civis (2.976 mortos e 14.930 feridos), o que equivale à média de 129 policiais mortos e 649 feridos por ano. (p. 4)

[...]

Somente entre os anos de 2016 e 2020, 3.418 policiais foram feridos e 506 foram mortos em todo o estado. Entre os feridos, 3.346 eram policiais militares (97,9%) e 72 eram policiais civis (2,1%). Já entre os mortos, 464 eram policiais militares (91,7%) e 42 policiais civis (8,3%). Ao considerarmos as

ADPF 635 MC-ED / RJ

condições da vitimização, foram 1.831 policiais feridos em serviço – 1.776 militares (97,0%) e 55 civis (3,0%) e 1.587 feridos em folga – 1.570 militares (98,9%) e 17 civis (1,1%). Entre os mortos, 148 eram policiais em serviço – 133 militares (89,9%) e 15 civis (10,1%) e 358 policiais em folga – 331 militares (92,5%) e 27 civis (7,5%)” (p. 8)

Sempre digo e faço questão de repetir: a carreira policial é a única carreira de Estado em que seus integrantes saem todos os dias de casa – repito – todos os dias, sabendo que a qualquer momento poderão morrer, não só por casos fortuitos ou força maior, como todos os demais seres humanos, mas também para defender a vida, a integridade física e o patrimônio de outras pessoas que nem ao menos conhecem.

Trata-se do exercício do que, particularmente, considero um verdadeiro sacerdócio, que é a carreira policial. Mais do que uma profissão, é o braço armado do Estado, responsável pela garantia da segurança interna, ordem pública e paz social.

Para que seja possível e viável o desempenho dessa importante missão, a Constituição atribui ao Estado, nas pessoas dos agentes responsáveis pela segurança pública – e desde que no exercício dessa finalidade constitucional específica –, o monopólio do uso legítimo da força. Trata-se, em rigor, do exercício do poder de polícia administrativa, voltado para a proteção dos cidadãos, à preservação da ordem e da incolumidade pública.

O poder de polícia que o Estado detém, de forma privativa, para a persecução dessas finalidades constitucionais, muitas vezes acaba sendo exercido de forma a limitar, em determinadas situações concretas, direitos e garantias fundamentais, desde que, obviamente, sejam satisfeitos todos os requisitos legais e constitucionais para tanto.

O agente incumbido pela segurança pública poderá, portanto, no cumprimento de suas atividades, fazer o uso de seu poder de polícia, entre eles o emprego da força, para coibir uma ameaça à segurança pública, como medida necessária para garantir o bem-estar coletivo, a incolumidade das pessoas e a paz social. Detém, para tanto, os atributos

ADPF 635 MC-ED / RJ

de discricionariedade, que é a liberdade para agir com base nos princípios da oportunidade e da conveniência, com seus limites definidos pela própria lei, além de autoexecutoriedade e coercibilidade de suas decisões.

Esse mesmo poder de polícia administrativa, no entanto, não é ilimitado, destinando-se estritamente ao atendimento de interesse público, condicionado à observância dos ditames legais e podendo ser invocado, tão somente, ante a inexistência de qualquer outro meio eficaz para o alcance do objetivo pretendido.

O uso da força, nesse contexto, como desdobramento do poder de polícia atribuído ao Estado, deve atender aos mesmos requisitos, voltada à persecução de um objetivo legal – no caso, a garantia de segurança pública - em conformidade com as normas e regulamentos vigentes e atendendo a padrões de estrita necessidade e proporcionalidade, ou seja, compatível com a gravidade da ameaça enfrentada.

A utilização da força e de armas de fogo pelos agentes estatais não pode significar, absolutamente, a violência policial, prática abusiva, arbitrária e constitucional apta a configurar crime ou infração disciplinar.

De modo a assegurar que o poder de polícia seja legitimamente exercido, o uso da força deve ser destinado justamente para a preservação da lei e da ordem, da segurança, da vida e da integridade física das pessoas, devendo atender a uma série de princípios e regras legais previstos no ordenamento jurídico.

No âmbito internacional, merece destaque o Código de Conduta para Encarregados da Aplicação da Lei, adotado por meio da Resolução 34/169, da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 17 de dezembro de 1979, com sete princípios sem caráter vinculante para orientar a atuação dos agentes da segurança pública, valendo enfatizar, sobre os padrões para o uso da força, as seguintes balizas:

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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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

Comentário:

O emprego da força por parte dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei deve ser excepcional. Embora se admita que estes funcionários, de acordo com as circunstâncias, possam empregar uma força razoável, de nenhuma maneira ela poderá ser utilizada de forma desproporcional ao legítimo objetivo a ser atingido. O emprego de armas de fogo é considerado uma medida extrema; devem-se fazer todos os esforços no sentido de restringir seu uso, especialmente contra crianças. Em geral, armas de fogo só deveriam ser utilizadas quando um suspeito oferece resistência armada ou, de algum outro modo, põe em risco vidas alheias e medidas menos drásticas são insuficientes para dominá-lo. Toda vez que uma arma de fogo for disparada, deve-se fazer imediatamente um relatório às autoridades competentes."

Registre-se, ainda, os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, citados pelo eminentíssimo Ministro EDSON FACHIN em seu voto. Foram adotados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana, Cuba, de 27 de agosto a 7 de setembro de 1999, com 26 diretrizes gerais e específicas sobre a matéria. Citarei alguns princípios específicos relevantes mais adiante.

No âmbito do direito nacional, o Código de Processo Penal estabelece as seguintes possibilidades de uso da força no exercício da atividade policial:

"Art. 284. Não será permitido o emprego de força, salvo a indispensável no caso de resistência ou de tentativa de fuga do preso.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Art. 293. Se o executor do mandado verificar, com segurança, que o réu entrou ou se encontra em alguma casa, o morador será intimado a entregá-lo, à vista da ordem de prisão. Se não for obedecido imediatamente, o executor convocará duas testemunhas e, sendo dia, entrará à força na casa, arrombando as portas, se preciso; sendo noite, o executor, depois da intimação ao morador, se não for atendido, fará guardar todas as saídas, tornando a casa incomunicável, e, logo que amanheça, arrombará as portas e efetuará a prisão."

Além disso, o Código Penal também estipula determinadas causas de exclusão da ilicitude da conduta do agente policial que, no desempenho da atividade de segurança pública do Estado, fizer uso de força. Veja-se:

"Art. 23 – Não há crime quando o agente pratica o fato:

I – em estado de necessidade;

II – em legítima defesa;

III – em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito.

Parágrafo único – O agente, em qualquer das hipóteses deste artigo, responderá pelo excesso doloso ou culposo.

Excesso punível

Parágrafo único - O agente, em qualquer das hipóteses deste artigo, responderá pelo excesso doloso ou culposo.

Estado de necessidade

Art. 24 - Considera-se em estado de necessidade quem pratica o fato para salvar de perigo atual, que não provocou por sua vontade, nem podia de outro modo evitar, direito próprio ou alheio, cujo sacrifício, nas circunstâncias, não era razoável exigir-se.

§ 1º - Não pode alegar estado de necessidade quem tinha o dever legal de enfrentar o perigo.

§ 2º - Embora seja razoável exigir-se o sacrifício do direito ameaçado, a pena poderá ser reduzida de um a dois terços.

Legítima defesa

ADPF 635 MC-ED / RJ

Art. 25 - Entende-se em legítima defesa quem, usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem.

Parágrafo único. Observados os requisitos previstos no caput deste artigo, considera-se também em legítima defesa o agente de segurança pública que repele agressão ou risco de agressão a vítima mantida refém durante a prática de crimes. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)

Disposições muito semelhantes a essas previsões do CP e do CPP são encontradas no Código Penal (art. 42) e de Processo Penal Militar (arts. 231, 232 e 234), respectivamente.

Destaca-se, também, a Portaria 4.226, de 31 de dezembro de 2010, que estabelece diretrizes a serem seguidas pelos órgãos incumbidos da segurança pública, inclusive no que diz respeito ao emprego da força, apontando os seguintes princípios como norte:

"O uso da força por agentes de segurança pública deverá obedecer aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência.

(...)

Princípio da Conveniência: A força não poderá ser empregada quando, em função do contexto, possa ocasionar danos de maior relevância do que os objetivos legais pretendidos.

Princípio da Legalidade: Os agentes de segurança pública só poderão utilizar a força para a consecução de um objetivo legal e nos estritos limites da lei.

Princípio da Moderação: O emprego da força pelos agentes de segurança pública deve sempre que possível, além de proporcional, ser moderado, visando sempre reduzir o emprego da força.

Princípio da Necessidade: Determinado nível de força só pode ser empregado quando níveis de menor intensidade não forem suficientes para atingir os objetivos legais pretendidos.

Princípio da Proporcionalidade: O nível da força

ADPF 635 MC-ED / RJ

utilizado deve sempre ser compatível com a gravidade da ameaça representada pela ação do opositor e com os objetivos pretendidos pelo agente de segurança pública.”

A mencionada Portaria do Governo Federal ainda estabelece a aplicação dos Princípios Básicos sobre Utilização da Força e Armas de Fogo, adotados pela Organização das Nações Unidas em 1999, para nortear o uso da força pelos agentes de segurança pública.

O exame do atendimento, ou não, a esses princípios e regras legais, como, por exemplo, a proporcionalidade e a moderação da força empregada, só é possível mediante a análise do caso concreto, uma vez que toda a ação tomada pelos agentes incumbidos da prestação de atividade de segurança pública é sempre precedida de uma avaliação de riscos, a determinar os níveis e complexidade da resposta estatal, que deve sempre ser tomada de maneira rápida e eficaz, adequada às peculiaridades da situação concreta.

Há momentos em que se exigirá do agente policial, para a neutralização da ameaça à segurança pública enfrentada e a mitigação de suas eventuais consequências, o uso de força potencialmente letal, enquanto em outros contextos bastam, para a proteção dos cidadãos, a simples verbalização ou a utilização de instrumentos de menor potencial ofensivo.

Obviamente, o ideal seria que toda a atuação das forças de segurança pública se resumisse à mera advertência verbal ou diálogo, mas sabemos que isso não é possível sempre, havendo hipóteses e casos concretos em que se faz extremamente necessário, para a segurança dos cidadãos e do próprio agente estatal, o uso da força e de armas de fogo.

Evidentemente, a atuação e as decisões tomadas pelos órgãos e agentes estatais, notadamente, aqui, os policiais, são passíveis de controle pelo Judiciário, numa perspectiva *a posteriori*.

A definição de regras *a priori*, no entanto, sobre o nível da força, planos de ação, políticas e demais medidas que envolvem a proteção da ordem, da segurança e da saúde da população, a um nível de detalhamento que considere as particularidades de situações específicas e

ADPF 635 MC-ED / RJ

problemas locais, insere-se, a meu ver, no campo único do Poder Executivo.

A definição dos melhores padrões de atuação policial, no tocante aos procedimentos e rotinas internas, aos materiais e instrumentos de trabalho e ao treinamento e aperfeiçoamento técnico, constitui mérito reservado à atuação do administrador, não tendo esta SUPREMA CORTE os dados e informações de inteligência necessários para estabelecer uma regra preventiva e genérica para todas as operações policiais.

As localizações geográficas, variações demográficas, presença de milícias e narcotraficantes fortemente armados alteram o número de ocorrências policiais, os índices de violência e a resistência à atuação policial, sendo dados específicos para cada operação policial relevantíssimos para aferir a necessidade de emprego de armas ou outros equipamentos de combate à criminalidade. Restrições genéricas e preventivas não guardam relação com as especificidades de cada operação policial, pois não mediram os índices de criminalidade e violência, consequentemente, não contribuem para a eficiência na área de segurança pública.

Nesse entendimento, a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL registra a censura da CORTE, por exemplo, às legislações editadas com o propósito de delimitar o exercício de atribuições legais e constitucionais a encargo de órgãos administrativos. Cite-se, nesse sentido, o julgamento da ADI 776 (Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 15/12/2006), no qual invalidada lei que vedara a fixação, pela Administração, de requisitos de idade para provimento de cargos públicos. Transcrevo o seguinte trecho do voto do eminentíssimo Ministro Relator:

Ainda que o legislador disponha do poder de conformação da atividade administrativa, **permitindo-se-lhe**, nessa condição, **estipular** cláusulas gerais e **fixar** normas impessoais destinadas a reger e a condicionar o próprio comportamento da Administração Pública, **não pode**, o Parlamento, em agindo “*ultra vires*”, exorbitar dos limites que

ADPF 635 MC-ED / RJ

definem o exercício de sua prerrogativa institucional.

Isso significa, portanto, que refoge, ao domínio normativo da lei em sentido formal, veicular deliberações parlamentares que visem a desconstituir, “*in concreto*”, procedimentos administrativos regularmente instaurados por órgãos do Poder Executivo, como resulta claro da norma legal ora referida.

Nessa mesma linha: ADI 2.364-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 14/12/2001; ADI 3.075, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJ de 4/11/2014; ADI 3.343, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 2.111/2011; e ADI 3.169, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator para acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 18/2/2015, assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE INTERFERE SOBRE ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIA DE ESTADO EM MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO.

1. Lei que determina que a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo envie aviso de vencimento da validade da Carteira Nacional de Habilitação a seus respectivos portadores. Matéria de reserva de administração, ensejando ônus administrativo ilegítimo.

2. Procedência da ação direta de constitucionalidade.

Em que pese a gravidade do problema da letalidade policial no contexto das favelas do Estado do Rio de Janeiro, esta SUPREMA CORTE não deve fixar, pela via judicial, padrões e políticas de atuação policial destinados a resolver, ela própria – **sem o conhecimento da realidade fática específica e de informações de inteligência** –, o problema concreto da letalidade de que ora se cuida, com o detalhamento próprio que a situação exige, sob pena de invadir matéria reservada a órgãos administrativos, em contrariedade ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF).

ADPF 635 MC-ED / RJ

Isso não significa manter-se inerte e indiferente à gravíssima realidade da violência policial, notadamente no contexto das favelas brasileiras, que já gerou inúmeras mortes e vem sendo tratada com bastante descaso pelo Poder Público na implementação de políticas adequadas. Nesse sentido, diante da omissão da Administração Pública em adotar as medidas necessárias para o enfrentamento dessa grave problemática, cumpre ao Poder Judiciário intervir, mediante provocação, para fazer cumprir a lei e fiscalizar a atuação estatal como garante da segurança, da dignidade e dos direitos humanos de todos os cidadãos brasileiros afetados.

Exatamente por isso, entendo constitucional a primeira medida proposta pelo eminentíssimo Ministro Relator, no sentido de “*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 a previsão dos recursos necessários para a sua implementação*”.

No entanto, o eminentíssimo Ministro EDSON FACHIN vai além e propõe, em seu voto:

“2. Determinar que, até que o plano mais abrangente seja elaborado, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais.

(...)

4. Reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-leais, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida – e nenhum outro bem – de uma ameaça iminente e concreta.

Não se ignora o conteúdo meritório da regulamentação pretendida, nos tópicos 2 e 4, pelo eminentíssimo Ministro EDSON FACHIN, na medida em que exprime uma legítima preocupação com o uso proporcional e progressivo da força policial e com a incolumidade física das pessoas em geral. No entanto, a afirmação dessa diretriz de política pública não autoriza que um ato do Poder Judiciário ingresse no domínio normativo atribuído pela Constituição aos órgãos administrativos para a execução das atividades de segurança pública.

Caso admitida essa possibilidade, entendo que ficaria comprometido o próprio equilíbrio e harmonia entre os Poderes, tal como delineados pelo legislador constituinte.

Veja-se que a simples adoção dos *Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei*, a nortear a atividade policial, é completamente válida, inclusive já tendo sido determinada pelo Poder Executivo Federal, na mencionada Portaria 4.226, de 31 de dezembro de 2010.

No entanto, sem conhecer a realidade de cada operação policial, tomarem-se os princípios como um verdadeiro Plano de Ação do Governo fluminense não substitui satisfatoriamente as políticas do Estado para o enfrentamento da problemática, além de ignorar as diversas particularidades locais.

Divirjo também de Sua Excelência quanto às medidas especificadas no item n. 4, pois entendo que lhes falta razoabilidade ao desconsiderar a realidade enfrentada pelas forças de segurança pública nas favelas do Rio de Janeiro.

A primeira das determinações propostas, aliás, contraria até mesmo os próprios Princípios Básicos, ao prever que o uso das forças letais só é permitido por agentes de Estado quando “exauridos todos os demais

ADPF 635 MC-ED / RJ

meios, inclusive os de armas não-leais".

Sobre esse ponto, os Princípios Básicos estabelecem que:

4. No cumprimento das suas funções, os responsáveis pela aplicação da lei devem, na medida do possível, aplicar meios não-violentos antes de recorrer ao uso da força e armas de fogo. O recurso às mesmas só é aceitável quando os outros meios se revelarem ineficazes ou incapazes de produzirem o resultado pretendido.

9. Os responsáveis pela aplicação da lei não usarão armas de fogo contra pessoas, exceto em casos de legítima defesa própria ou de outrem contra ameaça iminente de morte ou ferimento grave; para impedir a perpetração de crime particularmente grave que envolva séria ameaça à vida; para efetuar a prisão de alguém que represente tal risco e resista à autoridade; ou para impedir a fuga de tal indivíduo, e isso apenas nos casos em que outros meios menos extremados revelem-se insuficientes para atingir tais objetivos. Em qualquer caso, o uso letal intencional de armas de fogo só poderá ser feito quando estritamente inevitável à proteção da vida.

10. Nas circunstâncias previstas no Princípio 9, os responsáveis pela aplicação da lei deverão identificar-se como tais e avisar prévia e claramente a respeito da sua intenção de recorrer ao uso de armas de fogo, com tempo suficiente para que o aviso seja levado em consideração, a não ser quando tal procedimento represente um risco indevido para os responsáveis pela aplicação da lei ou acarrete para outrem um risco de morte ou dano grave, ou seja claramente inadequado ou inútil dadas as circunstâncias do caso.

Veja-se que os Princípios Básicos não impõem, e nem poderiam fazê-lo, o uso progressivo da força, ou seja, mediante a elevação gradativa do nível da força empregada para neutralizar a situação de risco ou violência, podendo fazer o uso de forças potencialmente letais, desde logo, quando se fizerem necessárias e proporcionais à ameaça vivenciada no caso concreto, e desde que encontrem o devido respaldo legal.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Relembremos o poderio bélico do crime organizado, das milícias e do narcotráfico.

O eminente relator, Ministro EDSON FACHIN, no entanto, propõe a necessidade de exaurimento de todos os demais meios, inclusive os de armas não letais, antes de se fazer uso das letais, o que é totalmente esperado e devido em situações nas quais o agente consegue perceber a evolução da violência e pode gradativamente evoluir no uso da força.

Entendo não ser possível, adequado e razoável, no entanto, nas hipóteses em que há uma escalada rápida e repentina do grau de violência e ameaça enfrentados, sem qualquer tempo hábil para que o agente policial reaja de forma progressiva no uso da força. Traçar essa determinação como regra, além disso, contraria as diretrizes já adotadas pelo Executivo e representa a invasão da esfera de atuação da Administração Pública, como já enfatizado.

Quanto às demais determinações, entendo que a sua generalidade desconsidera as particularidades que são próprias da situação concreta enfrentada no âmbito das favelas do Rio de Janeiro, as quais devem ser sopesadas pelo Governo local na implementação das concernentes políticas de segurança pública.

Em operações policiais realizadas no contexto de combate à criminalidade – com a presença de milícias e narcotraficantes –, lidamos com um ambiente instável, em que normalmente as forças de segurança pública necessitam subir o morro para acessar o bairro, cuja disposição geográfica privilegia quem está em cima – o criminoso – em evidente desvantagem à atuação policial e incremento de risco à sua própria segurança e à efetividade da operação como um todo. Soma-se a isso o desconhecimento do agente sobre onde e quando podem surgir ameaças em meio às diferentes ruelas e becos que, por sua vez, já foram mapeados e estrategicamente utilizados pelas organizações criminosas, altamente armadas e muitas vezes auxiliadas com verdadeiras forças de guerrilhas.

Todas essas circunstâncias evidenciam a impossibilidade de se adotarem medidas genéricas frente a um problema de natureza tão complexa, cabendo ao Executivo local a implementação de uma solução

ADPF 635 MC-ED / RJ

mais pormenorizada, apta a considerar, de um lado, a necessidade de reduzir o risco de dano desnecessário aos direitos humanos nas operações policiais nas favelas, e de outro, as ameaças enfrentadas pelos agentes públicos no cumprimento de seus deveres estatais.

Diante do exposto, afasto a implementação das medidas propostas pelo eminente Relator nos itens 2 e 4: “*2. Determinar que, até que o plano mais abrangente seja elaborado, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais”* e “*4. Reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letais, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida – e nenhum outro bem – de uma ameaça iminente e concreta*”.

ITEM 3

3. Propor ao Colegiado que seja criado, nos termos dos arts. 27, § 2º, e 30, III, do RISTF, um Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã, formado por representantes do STF, pesquisadores e pesquisadoras, representantes das polícias e de entidades da sociedade civil, a serem, oportunamente, designados pelo Presidente do Tribunal, após aprovação de seus integrantes pelo Plenário da Corte.

No ponto, divirjo do eminente Relator, Min EDSON FACHIN, pois comprehendo que não se insere, ordinariamente, nas funções precípuas

ADPF 635 MC-ED / RJ

desta SUPREMA CORTE o acompanhamento das atividades de segurança pública mediante a criação de um Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã.

Além disso, nos moldes em que proposto, tal Observatório Judicial representaria a sobreposição ineficiente de esforços e recursos, na medida em que mister assemelhado já vem sendo desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio do seu “*Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário*”, criado em 17 de setembro de 2020, em atendimento ao primeiro eixo de atuação definido pelo atual Presidente, Min. LUIZ FUX: “*Proteção dos direitos humanos e do meio ambiente*”. Confira-se o teor da Portaria 190/2020, que institui o referido Grupo de Trabalho:

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições e com base no art. 6º, inciso XXXI, do RICNJ,

CONSIDERANDO que a República Federativa do Brasil adota como princípios fundamentais a dignidade da pessoa humana e a prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais (art. 1º, inciso III, c/c. os arts. 3º e 4º, inciso II, da CRFB);

CONSIDERANDO as regras e os princípios destinados à proteção e à promoção dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição da República, bem como os decorrentes de tratados e convenções internacionais em que a República Federativa do Brasil é parte;

CONSIDERANDO a necessidade de acompanhamento específico, no âmbito do Poder Judiciário, de questões estratégicas envolvendo a temática de Direitos Humanos, sobretudo no que se refere à democratização do acesso à justiça, ao combate da violência institucional, às garantias dos direitos dos jurisdicionados e à proteção de pessoas em situação de risco;

CONSIDERANDO a necessidade de interação do Poder Judiciário com outros órgãos, entidades e organizações, de caráter nacional ou internacional, a fim de desenvolver boas

ADPF 635 MC-ED / RJ

práticas e o aperfeiçoamento das políticas, dos projetos, das diretrizes e das atividades destinadas à tutela dos direitos humanos e fundamentais;

RESOLVE:

Art. 1º Instituir o Grupo de Trabalho “Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário”, com o objetivo de subsidiar a atuação do Conselho Nacional de Justiça na efetivação dos direitos humanos e fundamentais no âmbito dos serviços judiciários.

§ 1º O Observatório de Direitos Humanos do Poder Judiciário é órgão de caráter consultivo vinculado à Presidência do Conselho Nacional de Justiça e os seus membros desempenharão atividades em caráter honorífico e não remunerado.

§ 2º O Conselho Nacional de Justiça poderá arcar com as despesas de deslocamento necessárias à consecução dos trabalhos do Observatório.

Art. 2º O Observatório, que terá caráter multidisciplinar, será composto por membros indicados pelo Presidente do Conselho Nacional de Justiça, incumbindo a este a presidência dos trabalhos.

§ 1º Os membros do Observatório devem possuir experiência ou formação na área de Direitos Humanos, sendo preferencialmente escolhidos dentre profissionais do meio acadêmico, da sociedade civil ou de entidades representativas.

§ 2º O Observatório poderá convidar colaboradores eventuais para participar de reuniões, projetos ou outras iniciativas, sempre que houver necessidade.

§ 3º A composição do Observatório poderá ser revista a qualquer tempo, a critério do Presidente.

§ 4º Serão membros natos do Observatório o Secretário-Geral e o Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica.

Art. 3º São objetivos do Observatório de Direitos Humanos do Poder Judiciário:

I – promover a articulação do Poder Judiciário com

ADPF 635 MC-ED / RJ

instituições nacionais ou internacionais que atuem na defesa dos direitos humanos, bem como parcerias para o intercâmbio de informações, de dados, de documentos ou de experiências; I

I – municiar a atuação do Poder Judiciário na formulação de políticas, projetos e diretrizes destinados à tutela dos direitos humanos;

III – executar iniciativas e projetos relacionados à temática de direitos humanos;

IV – elaborar estudos e pareceres sobre demandas que envolvam questões estratégicas de direitos humanos;

V – propor a celebração de acordos de cooperação afetos ao seu escopo de atribuições;

VI – organizar publicações referentes à atuação do Poder Judiciário na defesa dos direitos humanos, bem como promover seminários, audiências públicas ou outros eventos concernentes a essa área temática; e

VII – propor ao Plenário do Conselho Nacional de Justiça medidas que considere pertinentes e adequadas ao aprimoramento da tutela dos direitos humanos no âmbito do Poder Judiciário.

Art. 4º O Presidente do Conselho Nacional de Justiça presidirá as reuniões do Observatório, cabendo-lhe, dentre outras atribuições:

I – convocar e presidir as reuniões, organizando a pauta dos trabalhos;

II – definir, sem prejuízo de sugestões encaminhadas pelos demais membros do grupo, as prioridades, as metas e os objetivos do Observatório; e

III – designar servidores do Conselho Nacional de Justiça para apoiar as reuniões do Observatório.

Art. 5º Compete ao Secretário-Geral atuar como Secretário do Observatório de Direitos Humanos do Poder Judiciário, incumbindo-lhe, dentre outras atribuições:

I – substituir o Presidente no Observatório, inclusive na presidência dos trabalhos das reuniões, em caso de ausência ou afastamento;

ADPF 635 MC-ED / RJ

II – convocar as reuniões, organizando a pauta dos trabalhos;

III – solicitar a outras áreas do Conselho Nacional de Justiça apoio técnico ou operacional para a consecução das atividades do Observatório;

IV – definir, sem prejuízo de sugestões encaminhadas por outros membros do Observatório, os cronogramas e os planos de trabalho;

V – representar o Observatório perante quaisquer órgãos ou autoridades, quando assim determinado pelo Presidente; e

VI – coordenar a realização de eventos e a elaboração de relatórios e demais publicações sob responsabilidade do Observatório. Parágrafo único. Na ausência do Secretário-Geral, o Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica exercerá as atribuições descritas neste artigo.

Art. 6º As atividades do Observatório de Direitos Humanos serão documentadas em relatório circunstanciado, a ser publicado anualmente.

Parágrafo único. A juízo do Presidente, poderão ser apresentados relatórios parciais dos trabalhos realizados, antes da consolidação do relatório anual.

Art. 7º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Inclusive, nesse sentido, as informações não sigilosas sobre o andamento das investigações relativas à operação policial realizada em maio na favela do Jacarezinho foram divulgadas durante a quarta reunião do Observatório de Direitos Humanos do Poder Judiciário, que as discutiu, formulando propostas a respeito da problemática (<https://www.cnj.jus.br/apuracao-de-operacao-do-jacarezinho-e-discutida-pelo-observatorio-dos-direitos-humanos/>).

Diante do exposto, afasto a implementação da medida proposta pelo eminent Relator no item 3: *Propor ao Colegiado que seja criado, nos termos dos arts. 27, § 2º, e 30, III, do RISTF, um Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã, formado por representantes do STF, pesquisadores e pesquisadoras,*

ADPF 635 MC-ED / RJ

representantes das polícias e de entidades da sociedade civil, a serem, oportunamente, designados pelo Presidente do Tribunal, após aprovação de seus integrantes pelo Plenário da Corte.

ITEM 6

“6. Deferir o pedido constante do item “h” da petição inicial, de forma a suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil”.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade.

À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo.

A participação política dos cidadãos em uma Democracia representativa somente se fortalece em um ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das diversas opiniões sobre as políticas públicas adotadas pelos governantes, como lembrado pelo JUSTICE HOLMES ao afirmar, com seu conhecido pragmatismo, a necessidade do exercício da política de desconfiança (*politics of distrust*) na formação do pensamento individual e na autodeterminação democrática, para o livre exercício dos direitos de sufrágio e oposição; além da necessária fiscalização dos órgãos governamentais, que somente se torna efetivamente possível com a garantia de publicidade e transparência.

O acesso às informações consubstancia-se em verdadeira garantia instrumental ao pleno exercício do princípio democrático, que abrange “*debater assuntos públicos de forma irrestrita, robusta e aberta*” (*Contwell v.*

ADPF 635 MC-ED / RJ

Connecticut, 310 U.S. 296, 310 (1940), quoted 376 U.S. At 271-72).

A publicidade específica de determinada informação somente poderá ser excepcionada quando o interesse público assim determinar. Portanto, salvo em situações excepcionais, a Administração Pública tem o dever de absoluta transparência na condução dos negócios públicos, sob pena de desrespeito aos arts. 37, *caput*, e 5º, incisos XXXIII e LXXII, pois, como destacado pelo Ministro CELSO DE MELLO, “*o modelo político-jurídico, plasmado na nova ordem constitucional, rejeita o poder que oculta e o poder que se oculta*” (RHD n. 22/DF, Tribunal Pleno, Red. p/ Acórdão Min. CELSO DE MELLO, DJ 1/9/95).

Essa foi a compreensão reafirmada pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, entre outros precedentes, no julgamento conjunto das ADIs 6347, 6351 e 6353 MC-Ref e, mais recentemente, das ADPFs 690, 691 e 692, todas de minha relatoria, assim ementadas:

**EMENTA: EMENTA: CONSTITUCIONAL E
ADMINISTRATIVO. RESTRIÇÕES GENÉRICAS E ABUSIVAS
À GARANTIA CONSTITUCIONAL DE ACESSO À
INFORMAÇÃO. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE.
VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E
TRANSPARÊNCIA. SUSPENSÃO DO ARTIGO 6º-B DA LEI
13.979/11, INCLUÍDO PELA MP 928/2020. MEDIDA
CAUTELAR REFERENDADA.**

1. A Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade.

2. À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo.

3. O art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020, não estabelece situações

ADPF 635 MC-ED / RJ

excepcionais e concretas impeditivas de acesso à informação, pelo contrário, transforma a regra constitucional de publicidade e transparência em exceção, invertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda Sociedade.

4. Julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.347, 6351 e 6.353. Medida cautelar referendada.

(ADI 6347, 6351 e 6353 MC Ref, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe 14/08/2020).

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ATOS DO PODER PÚBLICO. RESTRIÇÃO À DIVULGAÇÃO DE DADOS RELACIONADOS À COVID-19. PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA. DIREITO À VIDA E À SAÚDE. NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO DA DIVULGAÇÃO DIÁRIA DOS DADOS EPIDEMIOLÓGICOS RELATIVOS À PANDEMIA. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PELO PLENÁRIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. A Constituição Federal de 1988 prevê a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços de saúde, e consagra expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade. Precedentes: ADI 6347 MC-Ref, ADI 6351 MC-Ref e ADI 6353 MC-Ref, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 14/8/2020.

2. A gravidade da emergência causada pela COVID-19 exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde, entre elas o fornecimento de todas as informações necessárias para o planejamento e o combate à pandemia.

ADPF 635 MC-ED / RJ

3. A interrupção abrupta da coleta e divulgação de informações epidemiológicas, imprescindíveis para a análise da série histórica de evolução da pandemia (COVID-19), caracteriza ofensa a preceitos fundamentais da Constituição Federal e fundamenta a manutenção da divulgação integral de todos os dados que o Ministério da Saúde realizou até 4 de junho 2020, e o Governo do Distrito Federal até 18 de agosto passado, sob pena de dano irreparável.

4. Julgamento conjunto das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 690, 691 e 692. Confirmação da medida cautelar referendada pelo Plenário. Procedência parcial.

(ADPF 690, 691 e 692, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 15/4/2021).

Nada obstante, cabe reconhecer que a publicização preventiva e absoluta de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro – **o que pode abranger, ao menos em linha de princípio, a divulgação das mais variadas bases e estratégias de atuação** – possui uma inegável aptidão para exponenciar os riscos de insucesso de diversas operações, potencializando, também, os riscos a que expostas diversas vidas humanas, o que frustra o dever de *eficiência* do poder público no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, que há de ser concretizado 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.

Nesse contexto, portanto, comprehendo que a possibilidade de restrição à absoluta publicização de informações e dados relacionados à atuação policial caracteriza excepcionalidade às necessárias publicidade e transparência, enquanto princípios regentes da atuação administrativa, amplamente justificável ante o imperativo constitucional constante do inciso XXXIII do art. 5º, que dispõe:

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos

ADPF 635 MC-ED / RJ

informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo e geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, **ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;**

Diante do exposto, afasto a implementação da medida proposta pelo eminente Relator no item 6: *Deferir o pedido constante do item "h" da petição inicial, de forma a suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.*

ITEM 7, SUBITENS (I), (II) E (IV)

"7. Deferir o pedido constante do item "d" da petição inicial para 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; [...]; 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".

O preceito constitucional inscrito no art. 5º, XI, da CF/88 consagra a inviolabilidade do domicílio, direito fundamental que é reconhecido

ADPF 635 MC-ED / RJ

mundialmente, a partir das tradições inglesas, conforme verificamos no discurso de Lord Chatham no Parlamento britânico: *O homem mais pobre desafia em sua casa todas as forças da Coroa, sua cabana pode ser muito frágil, seu teto pode tremer, o vento pode soprar entre as portas mal ajustadas, a tormenta pode nela penetrar, mas o Rei da Inglaterra não pode nela entrar.*

A inviolabilidade domiciliar constitui uma das mais antigas e importantes garantias individuais de uma Sociedade civilizada, pois engloba a tutela da intimidade, da vida privada, da honra, bem como a proteção individual e familiar do sossego e da tranquilidade, que não podem ceder - salvo excepcionalmente - à persecução penal ou tributária do Estado.

No sentido constitucional, o termo *domicílio* tem amplitude maior que no direito privado ou no senso comum, não sendo somente a residência ou, ainda, a habitação com intenção definitiva de estabelecimento, mas incluindo, por exemplo, o quarto de hotel habitado. Considera-se domicílio, pois, local, delimitado e separado, que alguém ocupa com exclusividade, a qualquer título, inclusive profissionalmente, pois, nessa relação entre pessoa e espaço, preserva-se, mediatamente, a vida privada do sujeito.

Como já pacificado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, domicílio, numa extensão conceitual mais larga, abrange até mesmo o local onde se exerce a profissão ou a atividade, desde que constitua um ambiente fechado ou de acesso restrito ao público, como é o caso típico dos escritórios profissionais. Consoante salientado por GIANPAOLO SMANIO, "*aquilo que for destinado especificamente para o exercício da profissão estará dentro da disposição legal*".

Dessa forma, a proteção constitucional à inviolabilidade domiciliar abrange todo local, delimitado e separado, que alguém ocupa com exclusividade, a qualquer título, inclusive profissionalmente, pois, nessa relação entre pessoa e espaço, preservaram-se, mediatamente, a intimidade e a vida privada do indivíduo, uma vez que, como destacado pelo Ministro CELSO DE MELLO, "*a extensão do domicílio ao compartimento habitado e outras moradias, além de locais não abertos ao público no qual exerce a*

ADPF 635 MC-ED / RJ

pessoa sua profissão ou atividade, há que ser entendida como um reforço de proteção à intimidade e à privacidade, igualmente exercitadas e merecedoras de tutela em locais não incluídos no rígido conceito 'residência' e domicílio".

Os direitos à intimidade e à vida privada - consubstanciados em bens, pertences e documentos pessoais existentes dentro de "casa" - garantem uma salvaguarda ao espaço íntimo intransponível por intromissões ilícitas externas, e contra flagrantes arbitrariedades.

O conteúdo de bens, pertences e documentos pessoais existentes dentro de "casa", cuja proteção constitucional é histórica, se relaciona às relações subjetivas e de trato íntimo da pessoa humana, suas relações familiares e de amizade (intimidade), e também envolve todos os relacionamentos externos da pessoa, inclusive os objetivos, tais como relações sociais e culturais (vida privada).

Encontra-se em clara e ostensiva contradição com o fundamento constitucional da Dignidade da Pessoa Humana (CF, art. 1º, III), com o direito à honra, intimidade e vida privada (CF, art. 5º, X) utilizar-se, em desobediência expressa à autorização judicial ou aos limites de sua atuação, de bens e documentos pessoais apreendidos ilicitamente acarretando injustificado dano à dignidade humana, autorizando a ocorrência de indenização por danos materiais e morais, além do respectivo direito à resposta e responsabilização penal.

Os direitos à intimidade e vida privada, corolários da inviolabilidade domiciliar, devem ser interpretados de forma mais ampla, em face do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, levando em conta, como salienta PAOLO BARILE, as delicadas, sentimentais e importantes relações familiares, devendo haver maior cuidado em qualquer intromissão externa, uma vez que, como nos ensina ANTONIO MAGALHÃES GOMES FILHO, "*as intromissões na vida familiar não se justificam pelo interesse de obtenção da prova, pois, da mesma forma do que sucede em relação aos segredos profissionais, deve ser igualmente reconhecida a função social de uma vivência conjugal e familiar à margem de restrições e intromissões*".

A Constituição Federal estabelece exceções à inviolabilidade

ADPF 635 MC-ED / RJ

domiciliar. Assim, a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, ainda, *durante o dia*, por determinação judicial.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já decidiu que, mesmo sendo a casa o asilo inviolável do indivíduo, não pode ser transformado em garantia de impunidade de crimes, que em seu interior se praticam.

Assim, violação de domicílio legal, sem consentimento do morador, é permitida, porém somente nas hipóteses constitucionais: **(a)** dia: flagrante delito ou desastre ou para prestar socorro, ou, ainda, por determinação judicial. Somente durante o dia, a proteção constitucional deixará de existir por determinação judicial; e **(b)** noite: flagrante delito ou desastre ou para prestar socorro.

Interpretando o inciso XI do art. 5º da Constituição Federal, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, na análise do RE 603.616/RO (Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 10/5/2016, Tema 280 da RG), firmou a seguinte tese:

"A entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas *a posteriori*, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade, e de nulidade dos atos praticados."

O paradigma consigna ser lícita a entrada forçada em domicílio, sem mandado judicial, mesmo em período noturno, desde que existam fundadas razões, justificadas *a posteriori*, que indiquem a ocorrência de flagrante delito.

O entendimento adotado pela CORTE no referido *leading case*, fundamentado na interpretação estrita do texto constitucional, impõe que os agentes estatais baseiem suas ações, quando necessário o ingresso domiciliar, de forma absolutamente motivada e na presença de elementos probatórios mínimos que indiquem a ocorrência de situação flagrante.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Na hipótese dos autos, em relação às buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, a proposta do eminentíssimo Ministro EDSON FACHIN se ajusta, em determinados pontos, às exigências constitucionais e legais em matéria de entrada em domicílio, quando decide que a diligência, no caso de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada durante o dia (i); que, quando feita sem mandado judicial, deve estar lastreada em causas prévias e robustas que indiquem a existência de flagrante delito (ii); que 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 (iii); e que deve ser realizada nos estritos limites dos fins excepcionais a que se destinam (iv).

No entanto, pedindo as mais respeitáveis vêniás ao Relator, entendo que as medidas adotadas por sua Excelência, nos aspectos remanescentes, vão além da aplicação do art. 5º, inciso XI, da Constituição, indo mais longe que o precedente firmado no Tema 280 de Repercussão Geral desta SUPREMA CORTE, determinando às forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro obrigações de fazer inexistentes no texto constitucional e na legislação, mais especificamente nos itens (i), (ii) e (iv):

“(i) (...) vedando-se (...) o ingresso forçado a domicílios à noite”;

“(ii) (...) não se admitindo que informações obtidas por meio de denúncias anônimas sejam utilizadas como justificativa exclusiva para a deflagração de ingresso forçado em domicílio”;

“(iv) (...) 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”.

Essas determinações, a meu ver, não merecem prosperar, pois, para além de terem a potencialidade de frustrar o êxito de diversas operações de extrema importância nas favelas do Rio de Janeiro, as quais envolvem

ADPF 635 MC-ED / RJ

a necessidade de busca domiciliar em caso de flagrante delito, também constituem medidas de implantação obrigatória não previstas na Constituição ou em lei, e que são atinentes à organização administrativa e orçamentária dos órgãos de segurança pública dessa unidade federativa.

Em relação ao primeiro ponto, verifica-se que a entrada em domicílio sem consentimento do morador, quando motivada apenas por determinação judicial, de fato, só é permitida, no texto constitucional, durante o dia.

Isso não leva à conclusão de que o agente de segurança pública fica completamente proibido de proceder com a diligência domiciliar durante a noite, pois, à luz do art. 5º, inciso XI, da Constituição, a proibição de entrada à força cede “*em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro*”.

Entendo que a forma com que a proposta foi colocada abre margem à interpretação de que, uma vez autorizada a diligência policial judicialmente, o agente fica impedido de proceder com o ingresso domiciliar eventualmente necessário, ainda que presentes quaisquer das outras circunstâncias legitimadoras do ingresso mencionadas no texto constitucional (flagrante, desastre ou atendimento a socorro).

De outro lado, não entendo razoável vedar a deflagração de ingresso forçado em domicílio, na hipótese de flagrante delito, com base exclusivamente em informações obtidas por meio de denúncias anônimas, significa desconsiderar indiscriminadamente justificativas que, em determinados casos, podem ser extremamente relevantes, bem fundamentadas e muitas vezes as únicas possíveis para permitir a intervenção do Estado para coibir o crime posto em prática e zelar pela segurança pública.

Da mesma maneira, proibir “*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*”, constitui uma limitação desarrazoada que, na prática, pode impossibilitar operações importantes e frustrar a execução de ações e políticas organizadas no enfrentamento da criminalidade, mesmo quando essas

ADPF 635 MC-ED / RJ

ocorrem legitimamente e atendem a todas as previsões constitucionais e legais na matéria.

As medidas extrapolam a competência jurisdicional desta SUPREMA CORTE, na medida em que estipulam novas exceções ao princípio da inviolabilidade domiciliar, mesmo quando satisfeitos todos os requisitos já exigidos pelo legislador para a plena efetividade dessa garantia individual, **inovando em matéria constitucional**.

Em que pesem a boa vontade e a sólida fundamentação em defesa dos direitos e garantias fundamentais, entendo que as determinações propostas, se acolhidas, acarretarão um excesso ao exercício da função jurisdicional desta CORTE, uma vez que acrescentam ao inciso XI do art. 5º da Constituição Federal requisitos não previstos pelo legislador constituinte originário.

No entanto, ao proibirmos a busca domiciliar, sob a ameaça de responsabilização civil, administrativa e até penal dos agentes de segurança pública, em circunstâncias não vedadas pela Constituição ou pela lei, estabelecendo-se novos requisitos para a legitimidade do afastamento excepcional da inviolabilidade domiciliar para além daqueles já previstos pelo Poder Legislativo, estaremos exercendo a "*pura legislação*", tornando conflituosa a relação entre o juiz e o legislador e desrespeitando, no exercício da interpretação, uma importante expressão restritiva do poder dos juízes enunciada pelo JUSTICE HOLMES, em 1917:

"os juízes fazem e devem fazer obra legislativa, mas se nos interstícios da lei: não movem massas, mas somente moléculas"
(Southern Pacific Co. v. Jensen, diss. Op. 244 US 205, 221 – 1917).

O cenário estabelecido não se revela apto a legitimar a prestação jurisdicional deferida no sentido de fazer executar determinada atividade pública, já que, repise-se, *"não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário e nas desta Suprema Corte, em especial a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE. Os Direitos Fundamentais na*

ADPF 635 MC-ED / RJ

Constituição Portuguesa de 1976, p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo” (RE 1.165.054/RN, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 9/11/2018), uma vez que, do contrário, a ingerência do Poder Judiciário no Executivo estaria, evidentemente, desorganizando a implementação de medidas que possuem natureza de políticas públicas.

Ao impor uma específica e determinada obrigação às forças de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, não prevista no inciso XI do art. 5º da Constituição Federal, sob pena de responsabilização penal, administrativa e civil, estaríamos deixando de observar os preceitos básicos definidos no art. 2º do texto maior, que consagram a independência e harmonia entre os Poderes.

Ao determinar a implementação de política pública, estamos contrariando a própria jurisprudência desta CORTE, no sentido de que, no âmbito do mérito administrativo, cabe ao administrador público o exercício de sua conveniência e oportunidade.

Nesse sentido, em caso análogo:

“Agravio regimental em recurso extraordinário. 2. Direito Administrativo. 3. Defensoria pública. Implantação de plantão permanente na cidade de Erechim. Mérito administrativo. Impossibilidade de ingerência do Poder Judiciário ante a ausência de ilegalidade ou abuso de poder. Princípio da separação dos poderes. Precedentes. Inexistência de argumentos capazes de infirmar a decisão agraviada. 5. Agravio regimental a que se nega provimento.”

(RE 636.686-AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 16/8/2013)

Também no sentido de que não cabe ao Poder Judiciário intervir na discricionariedade do administrador, vejam-se os seguintes precedentes:

“Agravio regimental no recurso extraordinário. Portaria ministerial que estabeleceu direito antidumping provisório na forma de sobretarifa ao imposto de importação (II),

ADPF 635 MC-ED / RJ

relativamente à importação de fosfato monoamônico (MAP) procedente da Rússia. Exclusão da região Nordeste. Adequação da fundamentação do ato normativo. Matéria fática. Súmula nº 279/STF. Análise de legislação infraconstitucional. Afronta reflexa. Pretensão fundada em isonomia que transformaria o Poder Judiciário em legislador positivo.

(...)

2. Não cabe ao Poder Judiciário adentrar no exame da oportunidade e da conveniência de ato do Poder Executivo (sobretarifa antidumping) no exercício de sua discricionariedade, sob pena de violação do princípio da separação de poderes, mormente quando não demonstrada ausência de razoabilidade ou de proporcionalidade da medida, como ocorreu no caso dos autos. Precedentes.

(...)

4. Agravo regimental não provido.' (RE 475.954-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 9/9/2013)

'AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DECRETO N. 420/92. LEI N. 8.393/91. IPI. ALÍQUOTA REGIONALIZADA INCIDENTE SOBRE O ACÚCAR. ALEGADA OFENSA AO DISPOSTO NOS ARTS. 150, I, II e § 3º, e 151, I, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. CONSTITUCIONALIDADE.

(...)

3. A concessão do benefício da isenção fiscal é ato discricionário, fundado em juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cujo controle é vedado ao Judiciário. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento.'

(RE 480.107-AgR, Rel. Min. EROS GRAU, Segunda Turma, DJe de 27/3/2009)

Assim, inexistindo desrespeito a quaisquer dos princípios constitucionais ou infringência a direitos fundamentais, cumpre ao julgador tão somente aplicar a norma legal nos exatos limites por ela

ADPF 635 MC-ED / RJ

definidos, não podendo atuar como legislador positivo nem mesmo exercer função precípua do Poder Legislativo ao argumento de que lhe caberia melhor regulamentar determinado tema “*ante a lacuna da lei*”.

Portanto, não se revela como “lacuna legal” a ausência de previsão, em lei, dos novos requisitos propostos para as diligências das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, em exceção à inviolabilidade domiciliar, proibindo-se “o ingresso forçado a domicílios à noite”; “que informações obtidas por meio de denúncias anônimas sejam utilizadas como justificativa exclusiva para a deflagração de ingresso forçado em domicílio”; e que “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”.

Na realidade, a ausência dessas previsões legais constitui uma mera opção legislativo-constitucional por sua desnecessidade; caso se entendesse de modo diverso, certamente impor-se-iam tais providências de modo expresso na legislação.

Diante do exposto, afasto a implementação das medidas propostas pelo eminentíssimo Relator no item 7, subitens, i, ii e iv: *Deferir o pedido constante do item “d” da petição inicial para 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;* [...]; 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.*

ADPF 635 MC-ED / RJ**ITEM 9**

“9. Deferir o pedido constante do item “j” da petição inicial, para 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 e nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos”.

No que se refere ao GPS e aos sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, com posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos, o Ministro Relator defere o pedido constante do item “j” da petição inicial, impondo ao Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a obrigação de proceder à instalação dos referidos equipamentos.

Inicialmente, observo que a Lei Estadual 5.588/2009 estatuiu, originalmente, o dever de o Poder Executivo equipar as viaturas utilizadas na segurança pública e na defesa civil com câmeras de vídeo (art. 1º), transmitindo as imagens coletadas por meio de sua integração ao sistema de comunicação central (art. 2º), conservando-as arquivadas pelo período mínimo de dois anos (art. 3º). Transcrevo:

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

ADPF 635 MC-ED / RJ

demandas judiciais e administrativas.

O diploma foi recentemente alterado pela Lei Estadual 9.298, de 2 de junho de 2021, que, entre outras modificações normativas, como a necessidade de o Estado-Membro também equipar aeronaves e adquirir câmeras corporais para seu efetivo (art. 1º), estabeleceu a obrigação de o Poder Executivo apresentar um “*cronograma de ações para implantação da presente Lei até 31 de dezembro de 2021*” (art. 1º, § 4º), fixando as diretrizes orçamentárias necessárias ao seu custeio. Transcrevo:

Art. 1º - Modifica o Artigo 1º da Lei 5.588/09 que passa a ter a seguinte redação:

“Art. 1º Deverá o Poder Executivo instalar câmeras de vídeo e de áudio nas viaturas automotivas e aeronaves que vierem a ser adquiridas para servir as áreas de Segurança Pública e da Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro, bem como monitoramento e registro das ações individuais dos agentes de segurança pública através de câmeras corporais, EPI’s - Equipamentos de Proteção Individual -, tais como coletes, capacetes, escudos e outros, com capacidade de registrar tudo o que o agente vê, ouve, fala e faz.

§ 1º - Entende-se por agentes das áreas de Segurança Pública e da Defesa Civil:

I - Policiais Civis da Coordenadoria de Recursos Especiais - CORE;

II - Policiais Militares, em policiamento ostensivo;

III - Agentes do Programa Segurança Presente; e IV - Agentes do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro.

§ 2º - VETADO.

§ 3º - VETADO.

§ 4º - O Poder Executivo deverá apresentar cronograma de ações para implantação da presente Lei até 31 de dezembro de 2021.

§ 5º – VETADO”.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Art. 2º - Modifica o Art. 2º da Lei 5.588/09, que passa a ter a seguinte redação:

“Art. 2º - As Câmeras ou microcâmeras deverão ser integradas ao sistema de comunicação central dos órgãos de Segurança Pública e Defesa Civil, bem como aos órgãos correcionais das respectivas instituições, para geração de transmissão de imagens e som em forma digital.

§ 1º - O arquivamento e conservação das gravações deverá se dar da seguinte forma:

I - todas as gravações deverão ser arquivadas e conservadas por um período mínimo de 60 dias;

II - as gravações deverão ser arquivadas e conservadas por um período mínimo de doze (12) meses quando envolver:

- a) letalidade;
- b) registro de ocorrência.

§ 2º - VETADO.

§ 3º - As gravações poderão ser disponibilizadas, para o cumprimento de demandas judiciais e administrativas, quando requeridas, na forma da Lei, aos seguintes órgãos:

I - Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro;

II - Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro; e

III - Ordem dos Advogados do Brasil - OAB.

§ 4º - Preservada a inviolabilidade dos dados, deverá ser garantido na cadeia de custódia que os dados extraídos dos arquivos de áudio e vídeo produzidos pelas câmeras receberão tratamento estatístico pelo Instituto de Segurança Pública (ISP) para gerar dados referentes à violência e segurança pública no estado.

I - as informações extraídas das gravações deverão ser objeto de análise e estudo pelos órgãos competentes, de forma que contribuam para o aperfeiçoamento e eficácia das operações policiais.

§ 5º - O acesso às gravações poderá ser

ADPF 635 MC-ED / RJ

disponibilizado aos oficiais militares e civis que, porventura, possam ser objeto de processos acusatórios.

§ 6º - VETADO.

Art. 3º - Modifique-se o artigo 3º da Lei nº 5.588, de 07 de dezembro de 2009, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º Essa Lei será regulamentada de acordo com a Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) -, com atenção especial aos princípios da finalidade, necessidade, transparência e não-discriminação.”

Art. 4º - Incluam-se os artigos 3º-A e 3-D à Lei nº 5.588, de 07 de dezembro de 2009, com o seguinte teor:

“Art. 3-A. As dotações orçamentárias vigentes contemplarão as despesas decorrentes da implementação desta Lei, devendo ser suplementada, se necessário.

(...) Art. 3-D. O Poder Executivo regulamentará a presente Lei.”

Art. 5º - Acrescente-se o art. 3º-B à Lei nº 5.588, de 07 de dezembro de 2009, com o seguinte teor:

“Art. 3º-B. A adequação e implantação das disposições da presente Lei poderão se valer dos recursos do Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social (FISED), criado pela Lei Complementar nº 178, de 20 de dezembro de 2017, assim como do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), instituído pela Lei nº 10.201/01 e regulamentado pela Lei nº 13.756/18, para aquisição, operação e manutenção dos equipamentos.”

Art. 6º - Acrescente-se o art. 3º-C à Lei nº 5.588, de 07 de dezembro de 2009, com o seguinte teor:

“Art. 3º-C. O planejamento, gestão e acompanhamento da Lei deverá ser realizado de forma

ADPF 635 MC-ED / RJ

integrada e unificada através de órgão competente responsável por implementar as ações junto aos demais órgãos governamentais, nos termos do decreto regulamentador.

Parágrafo único. O Comitê Gestor de acompanhamento e avaliação da Lei deverá ser criado nos termos do decreto regulamentador expedido pelo Poder Executivo.”

Art. 7º A ementa da Lei nº 5.588/2009 passa a ter a seguinte redação:

“DETERMINA A IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE VÍDEO E ÁUDIO NAS VIATURAS AUTOMOTIVAS E AERONAVES QUE SERVEM AS FORÇAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E DE DEFESA CIVIL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, BEM COMO MONITORAMENTO E REGISTRO DAS AÇÕES INDIVIDUAIS DOS AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA ATRAVÉS DE CÂMERAS CORPORAIS, NA FORMA QUE MENCIONA.”

Art. 8º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação

Houve, contudo, voto ao dispositivo que determinara prazo específico para a instalação do sistema de câmeras (art. 1º, § 3º), sob o argumento de violar a separação de poderes. Destaco trecho das razões justificadoras do voto:

Em que pese a preocupação do legislador estadual com presunção de legalidade e legitimidade inerentes à atuação estatal, os dispositivos em questão violam o regramento constante no art. 145, VI, alínea “a”, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, na medida em que regulam a organização e funcionamento da administração estadual, criando obrigações para o Poder Executivo, interferindo nas atribuições de órgãos e

ADPF 635 MC-ED / RJ

secretarias estaduais.

Além disso, a viabilidade técnica e financeira dessas providências materialmente e tipicamente administrativas demandam uma avaliação e planejamento criteriosos, representando, tais dispositivos, uma intervenção, sem respaldo constitucional, sobre a discricionariedade do Administrador Público, ocasionando verdadeira violação ao Princípio Constitucional da Separação dos Poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal.

Com efeito, a implementação de medidas proposta pelos dispositivos ora vetados, devem ser objeto de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que detém o controle dos recursos e da máquina administrativa para fazer com que os objetivos idealizados sejam executados e fiscalizados de forma eficiente.

(DOERJ 7/6/2021, p. 2)

(disponível em: http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_edicao.php?session=VVhwUk0wOUVVWGxTYWtGMFVXdFJlbEpUTURCUFZHY3hURIJyTWs1RIVYUk9SR2QzVVhwa1JWSIVSVEZQUIVwSFRWUlplazU2WjNkUFJFVXpUV2M5UFE9PQ==)

Note-se, assim, que dentro do regular processo legislativo, marcado pelo debate acerca dos interesses públicos preponderantes e peculiares à conjuntura local, ocorreu a devida ponderação que resultou em determinado dispositivo, emanado dos trabalhos legislativos da Assembleia Legislativa, ser vetado pelo Governador do Estado, em plena conformidade com a repartição constitucional de poderes na qual se espelham simetricamente os entes subnacionais.

Nesse contexto, como destacado anteriormente, anoto que, apesar de independentes, os poderes de 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. Nesse sentido, os seguintes precedentes, de minha relatoria: ADI 6.533/DF, Tribunal Pleno, DJe de 27/4/2021; ARE 1.270.751

ADPF 635 MC-ED / RJ

AgR, Primeira Turma, DJe de 2/10/2020; ADI 6.025/DF, Tribunal Pleno, DJe de 26/6/2020. E ainda as seguintes decisões monocráticas, também de minha relatoria: ARE 1.314.117/RJ, DJe de 11/11/2021; ARE 1.231.030/PR, DJe de 7/10/2019; ARE 1.216.835/SE, DJe de 1º/7/2019; ARE 1.203.820/SP, DJe de 21/5/2019; e ARE 1.182.036/SE, DJe de 13/2/2019).

Tendo por parâmetros hermenêuticos esses núcleos axiológicos extraídos da Constituição Federal – separação dos poderes (independência) e sistema de freios e contrapesos (harmonia) –, por mais louvável que seja a implementação judicial de medidas impostas ao gestor da coisa pública, a fim de se evitar a fricção entre os poderes republicanos, a intromissão há de ser afastada dentro de um contexto fático-normativo operado pela regra, e não pela exceção, essa evidenciada quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, assinala nosso decano, o eminentíssimo Ministro CELSO DE MELLO (ARE 1.170.694/AC, DJe de 7/11/2018).

Ao impor uma determinada conduta à Administração Pública, a correição do ato judicial se notabiliza por respeitar o conteúdo programático da República Federativa do Brasil, previamente definido na Constituição Federal de 1988, bem como por não intervir no programa de governo estabelecido pelo gestor da *res publica*, responsável pela gerência do erário e estipular as diretrizes governamentais, essas revestidas de discricionariedade, pautadas pela conveniência e oportunidade administrativa, características insindicáveis do ato (RE 475.954-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 9/9/2013; e RE 480.107-AgR, Rel. Min. EROS GRAU, Segunda Turma, DJe de 27/3/2009).

Somente, excepcionalmente, em havendo inércia pontual e específica da Administração Pública, para fins de assegurar o exercício de direitos fundamentais, nada obsta que, provocado, o Poder Judiciário atue de modo emergencial visando ao restabelecimento da plena fruição desses direitos que se encontram em estado de comprometimento; mas não

ADPF 635 MC-ED / RJ

preventiva e genericamente em substituição ao Poder Executivo.

Consoante se constata da jurisprudência desta CORTE, não é suficiente para revelar o quadro propício à efetivação da medida sua mera requisição perante o Poder Judiciário, sob o risco de não se atentar às balizas que são postas ao Poder Judiciário quando examina atos do Poder Executivo dotados de discricionariedade, os quais se amparam nos critérios da oportunidade e conveniência no momento de sua execução.

Não cabe ao Poder Judiciário determinar ao Executivo o aparelhamento de suas polícias, sob o argumento de ser necessário para evitar eventuais abusos, além de suspeitas e dúvidas sobre a legalidade da diligência.

Na realidade, o ponto postulado pelo Requerente, a pretexto de suprir alegada lacuna da lei, acaba por implementar medidas que abrangem temas atinentes à organização administrativa e orçamentária, haja vista o imperioso aumento de custos e despesas compelido à unidade da federação, e, ainda que de modo indireto, a necessidade de restruturação do quadro das polícias.

Inclusive, também vale destacar que a jurisprudência deste TRIBUNAL é pacífica no sentido da impossibilidade de o Poder Judiciário, sob qualquer pretexto, legislar ou interferir na atividade legiferante, pois, ao assim agir, estaria, na realidade, violando frontalmente o princípio da separação dos poderes (RE 1.347.158 RG, Rel. Min. MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno, DJe de 27/10/2021; RE 710.293, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 4/11/2020; ARE 1.305.785 AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, DJe de 10/6/2021).

Também aqui, por consequência, a ausência de previsão legal apta a obrigar o Poder Executivo à efetiva e imediata instalação do equipamento audiovisual nos veículos e nos equipamentos pessoais da forças de segurança pública não se revela como “lacuna legal”.

Diante do exposto, afasto a implementação da medida proposta pelo eminentíssimo Relator no item 9: *Deferir o pedido constante do item “j” da petição inicial, para determinar que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180*

ADPF 635 MC-ED / RJ

(cento e oitenta) dias, instale equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas e nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos.

ITEM 10

“Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em 60 (sessenta) dias, avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, mantendo este Tribunal informado acerca dos resultados da apuração”.

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Como já tive oportunidade de afirmar no âmbito doutrinário, a Constituição Federal de 1988 ampliou sobremaneira as funções do Ministério Público, transformando-o em verdadeiro defensor da sociedade, tanto no campo penal, com a titularidade exclusiva da ação penal pública, quanto no campo cível, como fiscal dos demais Poderes Públicos e defensor da legalidade e moralidade administrativa, inclusive com a titularidade do inquérito civil e da ação civil pública.

Ainda, além de garantidor e fiscalizador da Separação dos Poderes, o legislador constituinte conferiu ao Ministério Público funções de resguardo ao *status* constitucional dos indivíduos, armando-o de garantias que possibilitassem o exercício daquelas e a defesa destes.

Assim, não podemos nos esquecer de que a proteção ao *status* (Jellinek) constitucional do indivíduo, em suas diversas posições, hoje, também, é função do Ministério Público, que deve preservá-lo.

Uma das posições do *status* constitucional corresponde à esfera de liberdade dos direitos individuais, permitindo a liberdade de ações, não ordenadas e também não proibidas, garantindo-se um espectro total de escolha, ou pela ação ou pela omissão. São os chamados *status negativos*. Outra posição coloca o indivíduo em situação oposta à da liberdade, em

ADPF 635 MC-ED / RJ

sujeição ao Estado, na chamada esfera de obrigações; é o *status passivo*. O *status positivo*, por sua vez, permite que o indivíduo exija do Estado a prestação de condutas positivas, ou seja, reclame para si algo que o Estado estará obrigado a realizar. Por fim, temos o *status ativo*, pelo qual o cidadão recebe competências para participar do Estado, com a finalidade de formação da vontade estatal, como é o caso do direito de sufrágio. Conclui-se, portanto, que a teoria do *status* evidencia serem os direitos fundamentais um conjunto de normas jurídicas que atribuem ao indivíduo diferentes posições frente ao Estado, cujo zelo também é função do Ministério Público.

Portanto, garantir ao indivíduo a fruição total de todos os seus *status* constitucionais, por desejo do próprio legislador constituinte, que em determinado momento histórico entendeu fortalecer a Instituição, dando-lhe independência e autonomia, e a causa social para defender e proteger, é também função do Ministério Público, juntamente com os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

As garantias constitucionais do Ministério Público foram-lhe conferidas pelo legislador constituinte objetivando o pleno e independente exercício de suas funções e podem ser divididas em garantias institucionais e garantias aos membros. Tão importante esse objetivo que a Constituição Federal considera crime de responsabilidade do Presidente da República a prática de atos atentatórios do livre exercício do Ministério Público (art. 85, II, da Constituição Federal).

Entre as garantias da Instituição, destaca-se a autonomia funcional, administrativa e financeira, prevista no art. 127, § 2º, da Constituição Federal, e no art. 3º da Lei Orgânica Nacional.

A autonomia funcional significa que os membros do Ministério público, no cumprimento dos deveres funcionais, submetem-se unicamente aos limites determinados pela Constituição, pelas leis e pela sua própria consciência, não estando subordinados a nenhum outro Poder, isto é, nem ao Poder Executivo, nem ao Poder Legislativo, nem ao Poder Judiciário.

O próprio art. 127, § 2º, da Constituição Federal prevê que ao

ADPF 635 MC-ED / RJ

Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira, determinando que a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

As autonomias administrativa e financeira vêm especificadas no art. 3º da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, permitindo-lhe, entre outras funções, praticar atos próprios da gestão, tais como: decidir sobre a situação funcional e administrativa do pessoal, ativo e inativo, da carreira e dos serviços auxiliares, organizados em quadros próprios; elaborar suas folhas de pagamento e expedir os competentes demonstrativos; adquirir bens e contratar serviços, efetuando a respectiva contabilização; propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de seus cargos, bem como a fixação e o reajuste dos vencimentos de seus membros; prever os cargos iniciais da carreira e dos serviços auxiliares, bem como nos caos de remoção, promoção e demais formas de provimento derivado; editar atos de aposentadoria, exoneração e outros que importem em vacância de cargos de carreira e dos serviços auxiliares, bem como os de disponibilidade de membros do Ministério Público e de seus servidores; organizar suas secretarias e os serviços auxiliares das Procuradorias e Promotorias de Justiça; compor seus órgãos de administração; elaborar seus regimentos internos; exercer outras competências dela decorrentes.

A EC 45/2004 estabeleceu, no art. 130-A, o Conselho Nacional do Ministério Público, cujo funcionamento deverá observar todas as garantias e funções institucionais dos membros do *Parquet*, impedindo a ingerência dos demais poderes de Estado em seu funcionamento, pois a Carta Magna caracterizou a Instituição como órgão autônomo e independente, e destinou-a ao exercício de importante missão de verdadeiro fiscal da perpetuidade da federação, da Separação dos Poderes, da legalidade e da moralidade pública, do regime democrático e dos direitos e garantias fundamentais.

A referida Emenda Constitucional concedeu ao Conselho Nacional

ADPF 635 MC-ED / RJ

do Ministério Público a elevada função de realizar o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, estabelecendo constitucionalmente suas atribuições, tais como o de zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; zelar pela observância do art. 37 da CF e apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituir-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei; receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da Instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano; elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no país e as atividades do Conselho.

Tem-se, assim, uma atuação constitucionalmente direcionada ao cumprimento de duas importantes missões: o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e o controle do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros. Em ambos os casos, a EC 45/2004 buscou estabelecer a possibilidade de efetivo controle administrativo centralizado de legalidade sobre a atuação dos órgãos e membros do Ministério Público, sem prejuízo dos controles administrativos ordinários.

A revisão da atuação administrativa dos membros ou órgãos do Ministério Público, exercida pelo CNMP, deverá, igualmente, verificar a realidade dos fatos e também a coerência lógica da decisão discricionária

ADPF 635 MC-ED / RJ

com os fatos. Se ausente a coerência, a decisão estará viciada por infringência ao ordenamento jurídico e, mais especificamente, ao princípio da proibição da arbitrariedade dos poderes públicos que impede o extravasamento dos limites razoáveis da discricionariedade, evitando que esta se converta em causa de decisões desprovidas de justificação fática e, consequentemente, arbitrárias (TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ. *Arbitrariedad y discrecionalidad*. Madri: Civitas, 1991, p. 115), pois o exame da legalidade e da moralidade, além do aspecto formal, comprehende também a análise dos fatos levados em conta pela autoridade que editou o ato administrativo (VLADIMIR DA ROCHA FRANÇA. *Considerações sobre o controle de moralidade dos atos administrativos*. RT 774/108).

Em conclusão, portanto, nos atos administrativos discricionários, a opção conveniente e oportuna deve ser feita legal e moralmente pelos órgãos e membros do Ministério Público com atribuição para oficiar em cada caso, ou seja, somente na legalidade e na moralidade que a oportunidade deve ser apreciada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (RENÉ CHAPUS. *Droit administratif general*. 6^a ed. Paris: Montchrestien, 1992, t. 1, p. 775).

Consequentemente, não poderá o Conselho Nacional do Ministério Público invadir a legítima escolha feita pelos membros e órgãos administrativos dos diversos ramos do Ministério Público, entre as opções legalmente reservadas para a edição do ato discricionário, de maneira a, simplesmente, alterar a opção licitamente realizada, sob pena de atentar contra a independência da Instituição.

Fixadas essas premissas, rememoro que, no julgamento da medida cautelar, esta SUPREMA CORTE assentou a necessidade de, sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública no cometimento de infração penal, a respectiva investigação ser atribuição do órgão do Ministério Público competente, em virtude de sua atribuição constitucional de exercer o “*controle externo da atividade policial*”, em medida que instrumentaliza de maneira constitucional e razoável o Ministério Público para o exercício de sua missão constitucional.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Nesse contexto, considerada a adequada amplitude da medida já adotada, comprehendo, com a devida vénia, que a determinação ora proposta pelo eminente Relator traz em si um signo de desconfiança que compromete a autonomia do Ministério Público do Rio de Janeiro, aqui expressada no legítimo poder discricionário do Procurador-Geral de Justiça de fomentar a atuação do promotor natural como política institucional, razão pela qual não vislumbro, ao menos em sede de cognição sumária, substratos fáticos e jurídicos aptos a suportá-la.

Diante do exposto, afasto a implementação da medida proposta pelo eminente Relator no item 10: *Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em 60 (sessenta) dias, avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, mantendo este Tribunal informado acerca dos resultados da apuração.*

ITEM 11

“Determinar que a investigação das alegações de descumprimento da decisão proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais e de se preservar os vestígios em casos de confronto armado, inclusive no recente episódio na comunidade de Jacarezinho, seja feita pelo Ministério Público Federal.”

No item 11 do dispositivo do voto de Sua Excelência, o eminente Relator determina ao Ministério Público Federal a atribuição de investigar as alegações de descumprimento do provimento cautelar que determinou a preservação de vestígios em casos de confronto armado, bem como da tutela provisória que vedou genericamente a realização de operações policiais.

A legislação não facultou ao Poder Judiciário – de ofício – determinar qual dos ramos do Ministério Público deve atuar na fase de investigação ou processualmente, pois tal determinação embaraçaria sua independência funcional, além de consubstanciar indevida federalização da demanda.

ADPF 635 MC-ED / RJ

De fato, o Poder Constituinte Reformador, por intermédio da EC 45/2005, entabulou o incidente de deslocamento de competência por meio do qual tornou possível federalizar determinada ação em caso de grave violação de direitos humanos, nos seguintes termos:

Art. 109. [...]

§ 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

Desde que instituído pela EC 45/2004, foram analisados pelo Superior Tribunal de Justiça diversos pedidos de deslocamento, levando-se sempre em conta a necessidade da presença de três requisitos essenciais: (a) grave violação a direitos humanos; (b) risco de responsabilização internacional pelo descumprimento de obrigações derivadas de tratados internacionais, e (c) notória incapacidade das instâncias e autoridades locais em oferecer respostas efetivas.

Em grave ocorrência, envolvendo homicídio de vereador, reconhecido como defensor dos Direitos Humanos e autor de inúmeras denúncias contra a atuação de grupos de extermínio na fronteira dos Estados da Paraíba e Pernambuco, o Superior Tribunal de Justiça, em 27 de outubro de 2010, a pedido do Procurador-Geral da República e nos termos da previsão constitucional trazida pela EC 45/04, deslocou a competência para apuração dos fatos para a Justiça Federal (IDC nº 02).

Conforme destacado pela Ministra Relatora Laurita Vaz, presentes os requisitos, as circunstâncias exigiram “a necessidade de ações estatais firmes e eficientes, as quais, por muito tempo, as autoridades locais não foram capazes de adotar, até porque a zona limítrofe potencializa as dificuldades de coordenação entre os órgãos dos dois Estados”, o Superior Tribunal de Justiça concluiu ser “oportuno e conveniente a

ADPF 635 MC-ED / RJ

imediata entrega das investigações e do processamento da ação penal em tela aos órgãos federais”.

Da mesma maneira, no IDC nº 05, em 13 de agosto de 2014, também envolvendo o Direito à Vida e o Pacto de São José da Costa Rica, o STJ entendeu presentes os requisitos necessários e deslocou para a Justiça Federal a investigação de grupos de extermínio que atuam no interior de Pernambuco, e na hipótese haviam assassinado um promotor de justiça. O ministro relator, Rogério Schietti Cruz, destacou que o fato ocorrido no denominado “Triângulo da Pistola” ampliou o “certo e notório conflito institucional que se instalou, inarredavelmente, entre os órgãos envolvidos com a investigação e a persecução penal dos ainda não identificados autores do crime”, bem como que “a falta de entendimento operacional entre a Polícia Civil e o Ministério Público estadual ensejou um conjunto de falhas na investigação criminal que arrisca comprometer o resultado final da persecução penal, inclusive, de gerar a impunidade dos mandantes e executores do citado crime de homicídio”.

Essas alterações constitucionais e jurisprudenciais são notáveis, pois permitem ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL e ao Superior Tribunal de Justiça a intensificação da luta pela universalização dos direitos humanos, pois a edição e evolução de tratados internacionais versando sobre esse objeto, bem como a previsão constitucional de novos instrumentos protetivos de sua real efetividade reforçaram a ideia básica da constitucionalização dos direitos humanos fundamentais, qual seja, a garantia de concretização de sua eficácia, a partir da qual qualquer indivíduo poderá exigir sua ampla e efetiva tutela, sem qualquer possibilidade de discriminação.

Transcrevo trecho de manifestação do Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, que sintetiza com clareza a importância do novo mecanismo:

A própria possibilidade de federalização de violações aos direitos fundamentais, introduzida em nosso ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional 45/2004, tem como escopo evitar a impunidade no combate às ofensas mais graves a esses

ADPF 635 MC-ED / RJ

valores, ao mesmo tempo em que reafirma o primado da dignidade humana como um dos pilares da República. (RE 592.581-RG, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 01/02/2016).

Nota-se, todavia, que a sistemática procedural disciplinada no texto constitucional exige que o Procurador-Geral da República suscite perante o Superior Tribunal de Justiça o incidente capaz de deslocar a competência, transferindo a demanda ao crivo da Justiça Federal.

Por essa razão, não cabe ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL prescindir da iniciativa que foi reservada pelo Poder Constituinte ao Chefe do Ministério Público da União, tampouco avocar para si, a pretexto de algum alegado interesse legítimo da União, e em conflito com o fato de que este TRIBUNAL não detém jurisdição originária para investigar crimes praticados por agentes que não detêm prerrogativa de foro, a atribuição de determinar *ex officio* a federalização de uma determinada questão.

Diante do exposto, afasto a implementação da medida proposta pelo eminente Relator no item 11: *Determinar que a investigação das alegações de descumprimento da decisão proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais e de se preservar os vestígios em casos de confronto armado, inclusive no recente episódio na comunidade de Jacarezinho, seja feita pelo Ministério Público Federal .*

DISPOSITIVO

Diante do exposto, ACOMPANHO EM PARTE o eminente Relator para, em conformidade com os itens 1; 5; 7, subitem (iii); e 8 do dispositivo do voto de Sua Excelência:

1. (ITEM 1) “Deferir o pedido de medida cautelar constante do item ‘a’ da petição inicial, a fim de 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-ED / 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 a previsão dos recursos necessários para a sua implementação”;

2. (ITEM 5) “Reconhecer, sem efeitos modificativos, a imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes”;

3. (ITEM 7, subitem iii) “Deferir [*parcialmente*] o pedido constante do item ‘d’ da petição inicial para determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro”, seja observada a seguinte diretriz constitucional, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente policial [...]: “(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

4. (ITEM 8) “Deferir o pedido constante do item ‘e’, para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias policiais em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados”;

DIVIRJO, contudo, quanto aos itens 2; 3; 4; 6; 7, subitens (i), (ii) e (iv); 9; 10; e 11 do dispositivo do voto de Sua Excelência, razão pela qual **AFASTO A IMPLEMENTAÇÃO DAS SEGUINTE MEDIDAS ADICIONAIS:**

1. (ITEM 2) “Determinar que, até que o plano mais abrangente seja elaborado, que o emprego e a fiscalização da

ADPF 635 MC-ED / RJ

legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais”;

2. (ITEM 3) “Propor ao Colegiado que seja criado, nos termos dos arts. 27, § 2º, e 30, III, do RISTF, um Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã, formado por representantes do STF, pesquisadores e pesquisadoras, representantes das polícias e de entidades da sociedade civil, a serem, oportunamente, designados pelo Presidente do Tribunal, após aprovação de seus integrantes pelo Plenário da Corte”;

3. (ITEM 4) “Reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letais, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida – e nenhum outro bem – de uma ameaça iminente e concreta”;

4. (ITEM 6) “Deferir o pedido constante do item ‘h’ da petição inicial, de forma a suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil”;

5. (ITEM 7, subitens i, ii e iv) “Deferir o pedido constante do item ‘d’ da petição inicial para determinar que, no caso de

ADPF 635 MC-ED / RJ

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; [...] 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”;

6. (ITEM 9) “Deferir o pedido constante do item ‘j’ da petição inicial, para 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.

7. (ITEM 10) “Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em 60 (sessenta) dias, avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, mantendo este Tribunal informado acerca dos resultados da apuração”; e

8. (ITEM 11) “Determinar que a investigação das alegações de descumprimento da decisão proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais e de se preservar os vestígios em casos de confronto

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 245 de 530

ADPF 635 MC-ED / RJ

armado, inclusive no recente episódio na comunidade de Jacarezinho, seja feita pelo Ministério Público Federal”.

É o voto.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 246 de 530

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

EMB. DECL. NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

EMBTE. (S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

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

EMBTE. (S) : EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRO-DESCENDENTES E CARENTES

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

EMBTE. (S) : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV. (A/S) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMBTE. (S) : JUSTIÇA GLOBAL

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

EMBTE. (S) : 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)

EMBTE. (S) : ASSOCIACAO REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARE

ADV. (A/S) : CAROLINE MENDES BISPO (183240/RJ)

EMBTE. (S) : 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)

EMBTE. (S) : 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)

EMBTE. (S) : 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

EMBTE. (S) : COLETIVO PAPO RETO

EMBTE. (S) : MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS

EMBTE. (S) : REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLENCIA

EMBTE. (S) : FALA AKARI

EMBTE. (S) : INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL

ADV. (A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)

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

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

Decisão: Após o voto do Ministro Edson Fachin (Relator), que

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 247 de 530

acolhia os embargos de declaração para: 1. Deferir o pedido de medida cautelar constante do item "a" da petição inicial, a fim de 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 a previsão dos recursos necessários para a sua implementação; 2. Determinar que até que o plano mais abrangente seja elaborado, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais; 3. Propor ao Colegiado que seja criado, nos termos do arts. 27, § 2º, e 30, III, do RISTF, um Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã, formado por representantes do STF, pesquisadores e pesquisadoras, representantes das polícias e de entidades da sociedade civil, a serem, oportunamente, designados pelo Presidente do Tribunal, após aprovação de seus integrantes pelo Plenário da Corte; 4. Reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letais, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida - e nenhum outro bem - de uma ameaça iminente e concreta; 5. Reconhecer, sem efeitos modificativos, a imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes; 6. Deferir o pedido constante do item "h" da petição inicial, de forma a suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil; 7. Deferir o pedido constante do item "d" da petição inicial para 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

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 248 de 530

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; 8. Deferir o pedido constante do item "e", para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados; 9. Deferir o pedido constante do item "j" da petição inicial, para 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; 10. Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em 60 (sessenta) dias, avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, mantendo este Tribunal informado acerca dos resultados da apuração; 11. Determinar que a investigação das alegações de descumprimento da decisão proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais e de se preservar os vestígios em casos de confronto armado, inclusive no recente episódio na comunidade de Jacarezinho, seja feita pelo Ministério Público Federal, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 21.5.2021 a 28.5.2021.

Decisão: Após o complemento do voto do Ministro Edson Fachin (Relator) e do voto do Ministro Alexandre de Moraes, que divergia do Ministro Relator apenas quanto aos itens 6; 7, subitem ii; 10 e 11, afastando a implementação dessas medidas, o julgamento foi suspenso. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 15.12.2021.

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármem Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin,

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 249 de 530

Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

02/02/2022

PLENÁRIO

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

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
EMBTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E OUTRO(A/S)
EMBTE.(S)	: EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRO-DESCENDENTES E CARENTES
ADV.(A/S)	: WALLACE DE ALMEIDA CORBO
EMBTE.(S)	: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
EMBTE.(S)	: JUSTIÇA GLOBAL
ADV.(A/S)	: DANIELA FICHINO
EMBTE.(S)	: 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
EMBTE.(S)	: ASSOCIACAO REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARE
ADV.(A/S)	: CAROLINE MENDES BISPO
EMBTE.(S)	: MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	: ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA
ADV.(A/S)	: MARCELO DIAS
EMBTE.(S)	: INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIAO-ISER
ADV.(A/S)	: ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
EMBTE.(S)	: CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - CNDH
ADV.(A/S)	: EVERALDO BEZERRA PATRIOTA

ADPF 635 MC-ED / RJ

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

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

Senhor Presidente, Senhores Ministros e Ministras, antes de mais nada, gostaria de saudá-los e registrar a minha gratidão e satisfação não só pela recepção desde a minha assunção como Ministro do Supremo Tribunal Federal, a partir também de uma construção e de um relacionamento de muito respeito e admiração recíprocos ao longo de toda a minha jornada à frente da AGU e do próprio Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Então, espero, a partir de hoje, poder de fato colaborar com os debates e com a construção de um diálogo aberto, ao mesmo tempo franco e construtivo, na busca de soluções que sejam capazes não só de trazer justiça, mas de trazer a realidade de uma Constituição cujos direitos, garantias e o ideal que ela traz estejam materialmente presentes na realidade brasileira.

Saúdo também o eminente Procurador-Geral da República, os

ADPF 635 MC-ED / RJ

nobres advogados que se fazem presentes.

Dito isso, em primeiro lugar, eu gostaria de congratular Sua Excelência o Ministro Edson Fachin, Relator desta ADPF, e saudá-lo pela densidade e profundidade do voto apresentado, que traz e ancora discussões em torno de um tema relevante e sensível, consentâneo com as complexidades que permeiam a questão posta em julgamento.

Não vou ler todo o voto, vou registrar as partes que, a meu juízo, considero mais essenciais à apresentação de forma oral e depois disponibilizarei o voto na sua íntegra para torná-lo público.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

02/02/2022

PLENÁRIO

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

VOTO-VOGAL

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), a fim de que seja reconhecido e sanado 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.

2. Entendendo aplicável ao caso o precedente firmado na ADPF nº 347/DF (Rel. Min. Marco Aurélio), por compreender caracterizado um *estado de coisas constitucional* em relação à política de segurança pública fluminense, busca o partido arguente, entre outros provimentos cautelares, a elaboração de um plano de redução de letalidade policial e controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, a ser chancelado e monitorado por este Supremo Tribunal Federal.

3. Eis o rol das medidas cautelares pleiteadas, tal como constam da peça inicial (e-doc. 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

policiais, inclusive em programas de reciclagem, e que contemplem a sensibilização para a necessidade de respeito aos direitos humanos e para a questão do racismo estrutural; (ii) elaboração de protocolos públicos de uso proporcional e progressivo da força, em conformidade com a Constituição e com os parâmetros internacionais, especialmente aqueles previstos nos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei; (iii) elaboração de protocolos públicos de abordagem policial e busca pessoal, com vistas a minimizar a prática de filtragem racial; (iv) medidas voltadas a melhorar as condições de trabalho dos agentes de segurança; (v) providências destinadas a resolver o problema da ausência ou insuficiência de acompanhamento psicológico dos policiais; e (vi) previsão de afastamento temporário, das funções de policiamento ostensivo, dos agentes envolvidos em mortes nas operações policiais.

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

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

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

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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 reprimirá dos efeitos do art. 4º do Decreto Estadual nº 20.557/1994.

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

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

e) Determinar a presença obrigatória de ambulâncias e de

ADPF 635 MC-ED / RJ

equipes de saúde em operações policiais.

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

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

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

i) Determinar a obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados ao fim de cada operação policial, que deverão contemplar, pelo menos, (i) o objetivo da operação; (ii) os horários de início e término da incursão; (iii) a

ADPF 635 MC-ED / RJ

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

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

k) Determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos, bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de backup. O dever de documentar a perícia de local e o exame de necropsia inclui o registro fotográfico de todas as peças de roupa, objetos pessoais e demais provas conexas, assim como abrange a realização de fotografias do cadáver antes e depois de despi-lo, lavá-lo, barbeá-lo ou cortar-lhe os cabelos.

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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 abstêm de se manifestar de qualquer forma que incentive diretamente a letalidade policial.”

4. No mérito, requer (e-doc 1, p. 89):

“a) Confirmar, em caráter definitivo, todas as providências

ADPF 635 MC-ED / RJ

listadas nos tópicos a a q, supra;

b) Declarar a constitucionalidade do art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001, com o reconhecimento da reprimirácia 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 constitucionalidade 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 Argente sejam eles admitidos como pedidos cumulativos de Ação Direta de Inconstitucionalidade, julgando-os do mesmo modo procedentes.

5. A Advocacia-Geral da União defendeu o não conhecimento da arguição e, no mérito, a improcedência do pedido, em parecer assim ementado (e-doc. 43):

“Constitucional. Lesões a preceitos fundamentais da [Constituição Federal] 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 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 constitucional. 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.”

6. Por sua vez, o Procurador-Geral da República manifestou-se pelo conhecimento parcial da ação e, na parte conhecida, por sua parcial procedência (e-doc. 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 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 humana (art. 1º, III) e da vida (art. 5º, caput). Parecer pelo conhecimento parcial da ação e, na parte conhecida, pela procedência parcial.”

7. Submetida a apreciação da medida cautelar diretamente ao plenário virtual desta Suprema Corte pelo e. Relator, Min. Edson Fachin, em sessão realizada entre 17/04/2020 e 24/04/2020, pediu vista o Min. Alexandre de Moraes.

8. Em 26/05/2020, o partido argenteu requereu a concessão de medida cautelar incidental, a fim de que fossem restrinidas as operações policiais nas comunidades do Rio de Janeiro, em razão da pandemia ocasionada pelo coronavírus e de notícias de operações policiais que, em seu entender, não seguiam os protocolos de uso legítimo da força.

9. Em 05/06/2020, o e. Relator, Min. Edson Fachin, deferiu a tutela provisória incidental, sendo a decisão referendada pelo plenário virtual, em sessão realizada entre 26/06/2020 e 04/08/2020, cujo acórdão foi assim ementado:

“EMENTA: REFERENDO EM MEDIDA INCIDENTAL EM
ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL. REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES

ADPF 635 MC-ED / RJ

POLICIAIS NAS COMUNIDADES DO RIO DE JANEIRO DURANTE A PANDEMIA MUNDIAL. MORA DO ESTADO NO CUMPRIMENTO DE DECISÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA.CONTEXTO FÁTICO EM QUE OS MORADORES PERMANECEM MAIS TEMPO EM CASA. RELATOS DE OPERAÇÕES QUE REPETEM O PADRÃO DE VIOLAÇÃO JÁ RECONHECIDO PELA CORTE INTERAMERICANA. PERICULUM IN MORA. CONCESSÃO DA MEDIDA. 1. A mora no cumprimento de determinação exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos é fundamento que empresta plausibilidade à tese segundo a qual o Estado do Rio de Janeiro falha em promover políticas públicas de redução da letalidade policial. 2. A permanência em casa dos moradores das comunidades do Rio de Janeiro em decorrência da pandemia internacional, assim como os relatos de novas operações que, aparentemente, repetem os padrões de violações anteriores, fundamentam o receio de que a medida, caso concedida apenas ao fim do processo, seja ineficaz. 3. Medida cautelar deferida para determinar: (i) que, sob pena de responsabilização civil e criminal, não se realizem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do COVID-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, que devem ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro responsável pelo controle externo da atividade policial; e (ii) que, nos casos extraordinários de realização dessas operações durante a pandemia, sejam adotados cuidados excepcionais, devidamente identificados por escrito pela autoridade competente, para não colocar em risco ainda maior população, a prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de atividades de ajuda humanitária.”

10. Naquela ocasião, divergiram do e. Relator os Ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux.

ADPF 635 MC-ED / RJ

11. De acordo com o e. Ministro Alexandre de Moraes, no julgamento da tutela provisória incidental, não estaria em discussão “*a possibilidade do estabelecimento de condicionantes e restrições por intermédio de decisão judicial, conforme pedido liminarmente na inicial da ADPF*”. Naquela ocasião, discutia-se, na verdade, “*a possibilidade judicial de fixação de vedação genérica como regra de atuação do Poder Executivo na área de Segurança Pública*”.

12. Na sua compreensão, “*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 regular execução de serviço público essencial de responsabilidade do Poder Executivo*”, vislumbrando, inclusive, “*que a ausência de atuação policial durante período indeterminado geraria riscos à segurança pública de toda a Sociedade do Rio de Janeiro, não sendo suficiente para descharacterizar o pontuado periculum in mora inverso*” a ressalva de realização de operações em situações excepcionais.

13. Posteriormente, em sessão plenária realizada entre 07/08/2020 e 17/08/2020, deferiram-se parcialmente os pedidos cautelares pleiteados na peça inicial, vencidos parcialmente os e. Ministros Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Dias Toffoli, que deferiam a cautelar em maior extensão, em decisão cuja ementa transcrevo a seguir:

“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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 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 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. 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 direito humano 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 os 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."

14. Eis a parte dispositiva do referido acórdão:

"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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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-ED / 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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.” (Grifos nossos)

15. Opostos embargos de declaração em face do referido acórdão, o e. Relator, Min. Edson Fachin, apresentou o processo para julgamento no plenário virtual, em sessão realizada entre 21/05/2021 e 28/05/2021, propondo o seu acolhimento, passando a deferir uma série de medidas cautelares não concedidas por ocasião do julgamento original, além de outras apresentadas pelo autor, nos termos da seguinte ementa:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OMISSÃO ESTRUTURAL DO PODER PÚBLICO NA ADOÇÃO DE MEDIDAS DE REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL. GRAVE VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS. NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE PLANO PARA A REDUÇÃO DA LETALIDADE. DECISÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. MORA INCONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DA MEDIDA ESTRUTURAL. DEFERIMENTO DO PEDIDO. TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE DOS PROTOCOLOS DE ATUAÇÃO POLICIAL. IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL.

ADPF 635 MC-ED / RJ

DEFERIMENTO DO PEDIDO. MEDIDAS CAUTELARES ADICIONAIS PARA A GARANTIA DA DECISÃO COLEGIADA. PREVISÃO LEGAL EXPRESSA. INSTALAÇÃO DE CÂMERAS E GPS. DEFERIMENTO. PRESENÇA DE SERVIÇO DE SAÚDE NA REALIZAÇÃO DE GRANDES OPERAÇÕES. DEFERIMENTO. PROCEDIMENTO DE INVESTIGAÇÃO NO CASO DE DESCUMPRIMENTO DA MEDIDA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL E DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. EMBARGOS ACOLHIDOS.

1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental, ao admitir diversas medidas de natureza cautelar, instrumentaliza a jurisdição constitucional para enfrentar os litígios estruturais que se configuram 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. Isso porque é típico dessas ações a adoção de ordens flexíveis, com a manutenção da jurisdição, para assegurar o sucesso das medidas judiciais determinadas. Precedentes. 2. Embora já houvesse ordem da Corte Interamericana para a adoção de um plano de redução da letalidade policial, a mora no cumprimento da decisão foi agravada ante a restrição das operações policiais, já que não dispunha o Estado de parâmetro normatizado de proporcionalidade para a definição de casos de absoluta necessidade, o que justifica a readequação da cautelar apreciada, para determinar a elaboração de um plano que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e a previsão dos recursos necessários para a sua implementação. 3. Os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, aprovados pelas Nações Unidas, são os limites mínimos que devem ser empregados para a atuação das forças policiais, quer em contextos de pandemia, quer em qualquer outro contexto. Precedentes. 4. A interpretação constitucionalmente adequada do direito à vida somente autorizaria o uso de força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos

ADPF 635 MC-ED / RJ

todos os demais meios, inclusive os de armas não-letras, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida e – nenhum outro bem – de uma ameaça iminente e concreta. 5. Os protocolos de atuação policial devem ser públicos e transparentes, porque asseguram a confiabilidade das instituições de aplicação da lei e amparam os agentes de Estado na sua atividade, dando a eles a necessária segurança jurídica de sua atuação. Só é possível avaliar a atuação policial caso se saiba com antecedência quais são precisamente os parâmetros que governam a atuação dos agentes de Estado. 6. Tal como são rigorosos os parâmetros para o deferimento de uma mandado judicial de busca e apreensão, submetido, eis que inerente à liberdade individual, à reserva de jurisdição, também deve ser limitado o alcance da discricionariedade policial na determinação do estado de flagrância a autorizar a entrada forçada em domicílio. Precedentes. 7. A existência de legislação que concreta e especificamente determina a aquisição e instalação de câmeras e equipamentos de GPS nos uniformes e viaturas policiais obriga que o Poder Executivo, máxime quando não assegure outras medidas de redução da letalidade, dê-lhe imediato cumprimento. 8. A imposição legal e a exigência de prestação de serviços médicos aos feridos em decorrência da atuação dos agentes de segurança do Estado obriga a disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados. 9. O descumprimento de decisão judicial, se não configurar crime mais grave, é fato tipificado no art. 330 do Código Penal. Como o Supremo Tribunal Federal não detém jurisdição originária para investigar os crimes praticados por agentes que não possuem prerrogativa de foro e, considerando a estrutura federal do Judiciário, as investigações sobre a

ADPF 635 MC-ED / RJ

violação da cautelar deferida no âmbito da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental são de competência da Justiça Federal e do Ministério Público Federal. 10 Embargos de declaração acolhidos.”

16. Para uma melhor compreensão do que deferido pelo e. Ministro Relator, transcrevo ainda a parte dispositiva do aludido voto:

“Ante o exposto, reconhecendo a excepcional função integrativa dos embargos de declaração em conflitos estruturais, acolho o recurso para:

1. Deferir o pedido de medida cautelar constante do item a da petição inicial, a fim de 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 a previsão dos recursos necessários para a sua implementação;

2. Determinar que até que o plano mais abrangente seja elaborado, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais.

3. Propor ao Colegiado que seja criado, nos termos do arts. 27, § 2º, e 30, III, do RISTF, um Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã, formado por representantes do STF, pesquisadores e pesquisadoras, representantes das polícias e de entidades da sociedade civil, a serem, oportunamente, designados pelo Presidente do Tribunal, após aprovação de seus integrantes pelo Plenário da Corte.

4. Reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da

ADPF 635 MC-ED / RJ

força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letras, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida e nenhum outro bem de uma ameaça iminente e concreta.

5. Reconhecer, sem efeitos modificativos, a imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes.

6. Deferir o pedido constante do item h da petição inicial, de forma a suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

7. Deferir o pedido constante do item d da petição inicial para 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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.

8. Deferir o pedido constante do item e, para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados.

9. Deferir o pedido constante do item j da petição inicial, para 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.

10. Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em 60 (sessenta) dias, avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, mantendo este Tribunal informado acerca dos resultados da apuração.

11. Determinar que a investigação das alegações de descumprimento da decisão proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais e de se preservar os vestígios em casos de confronto armado, inclusive no recente episódio na comunidade de Jacarezinho, seja feita pelo Ministério Público Federal.”

17. Após pedido de vista do e. Min. Alexandre de Moraes, o julgamento dos presentes embargos de declaração foi retomado no plenário físico, na sessão do dia 15/12/2021, tendo Sua Excelência inaugurado divergência parcial, em relação ao e. Ministro Relator, que, após os ricos debates que se sucederam naquela assentada, ficou circunscrita aos itens 6, 7, subitem (ii), 10 e 11 da parte dispositiva do voto apresentado pelo e. Ministro Relator.

ADPF 635 MC-ED / RJ

18. Feita a breve contextualização dos principais acontecimentos dessa arguição, passo a me manifestar.

19. De início, congratulo o e. Relator, Sua Excelência o Min. Edson Fachin, pela densidade e profundidade do voto apresentado, que ancora as discussões em torno de tema tão sensível em patamar adequado, consentâneo com as complexidades que permeiam a questão posta em julgamento.

20. De um lado, diante da constatação de um cenário fático apto a ensejar o que se convencionou classificar como um estado de coisas inconstitucional, busca-se, por meio da jurisdição constitucional, a concretização de direitos e garantias fundamentais relacionados à segurança pública, tradicionalmente consagrados como direitos fundamentais de segunda geração, que demandam prestação positiva do Estado para sua plena efetividade.

21. E, na outra ponta, não se pode olvidar das discussões acerca dos limites da atuação judicial, inclusive no âmbito da jurisdição constitucional, na persecução de maior concretude a tais direitos e garantias, considerando especialmente os primados da separação dos poderes, da necessidade de uma relação harmoniosa entre eles, do respeito às respectivas capacidades institucionais, além do aspecto do custo envolvido^[1] neste processo de concretização.

22. Como se pode verificar da jurisprudência desta Suprema Corte, demandas com esse escopo atraem o tema das omissões inconstitucionais, sendo mais recentemente instrumentalizadas no bojo das denominadas ações estruturantes.

23. Analisando os precedentes mais recentes deste Supremo Tribunal relacionados às omissões inconstitucionais, nota-se considerável evolução jurisprudencial da Corte na compreensão dos limites de suas decisões,

ADPF 635 MC-ED / RJ

seja em relação às omissões legislativas, seja em relação às omissões administrativas.

24. É de notório conhecimento que, até o julgamento dos Mandados de Injunção nº 670/ES, nº 708/DF (Rel. Min. Gilmar Mendes) e nº 712/PA (Rel. Min. Eros Grau), os quais versavam sobre a mora legislativa em editar lei sobre o direito de greve dos servidores públicos, o Tribunal limitava-se a declarar a existência da omissão do legislador competente, comunicando-lhe a decisão para que pudesse se desincumbir do exercício de sua função típica (vide MI nº 107/DF, Rel. Min. Moreira Alves).

25. A partir do referido precedente, esta Corte passa a reconhecer a possibilidade de socorrer-se das chamadas sentenças de perfil aditivo, introduzindo modificação substancial nas técnicas decisórias até então utilizadas, passando a adotar posição doutrinariamente classificada como *concretista direta*^[2]. Reconhece-se a possibilidade de o Tribunal não só declarar a existência da omissão, mas colmatá-la diretamente – sem que tal postura caracterizasse ofensa à separação dos poderes.

26. Em relação às omissões administrativas, os parâmetros para a intervenção do Judiciário em políticas públicas começam a ser esboçados, entre outros precedentes, a partir da decisão proferida pelo Min. Celso de Mello, no bojo da ADPF nº 45/DF.

27. Importante ressaltar que, já naquela oportunidade, ao mesmo tempo em que reconhecia a aptidão da arguição de descumprimento de preceito fundamental “(...) como instrumento idôneo e apto a viabilizar a concretização de políticas públicas, quando, previstas no texto da Carta Política [...] venham a ser descumpridas, total ou parcialmente, pelas instâncias governamentais destinatárias do comando inscrito na própria Constituição da República”, advertia o ilustre Decano para a excepcionalidade da medida^[3]

ADPF 635 MC-ED / RJ

“É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo”. (Grifos no original)

28. Posteriormente, evoluindo no tratamento das omissões constitucionais – notadamente aquelas categorizadas como graves e sistemáticas – e dos limites de intervenção judicial no processo de concretização de políticas públicas, no bojo do RE nº 592.581, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, causa-piloto do Tema nº 220 da Repercussão Geral, fixou o Tribunal a seguinte tese:

“É lícito ao Judiciário impor à administração pública a obrigação de fazer medidas ou obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao princípio da dignidade da pessoa humana, e assegurar aos detentos o respeito da sua integridade física e moral (...).”

29. Naquela oportunidade, o e. Relator fez questão de esclarecer que “não se está a afirmar que é dado ao Judiciário intervir, de ofício, em todas as situações em que direitos fundamentais se vejam em perigo.” E prosseguiu:

“Dito de outro modo, não cabe aos magistrados agir sem que haja adequada provação ou fundados apenas em um juízo puramente discricionário, transmudando-se em verdadeiros administradores públicos.

Aos juízes só é lícito intervir naquelas situações em que se evidencie um “não fazer” comissivo ou omissivo por parte das autoridades estatais que coloque em risco, de maneira grave e

ADPF 635 MC-ED / RJ

iminente, os direitos dos jurisdicionados.

Em nenhum momento aqui se afirma que é lícito ao Judiciário implementar políticas públicas de forma ampla, muito menos que lhe compete “impôr sua própria convicção política, quando há várias possíveis e a maioria escolheu uma determinada.”

30. Mais recentemente, no bojo da ADPF nº 347/DF, ao recepcionar a técnica decisória do estado de coisas inconstitucional, acolhida pela Corte Constitucional Colombiana[4], este Supremo Tribunal Federal promoveu nova evolução em relação à matéria, reconhecendo a possibilidade de escrutínio de políticas públicas pelo Poder Judiciário quando caracterizados os seguintes fatores:

- “a) situação de violação generalizada de direitos fundamentais;
- b) inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a situação;
- c) a superação das transgressões exigir a atuação não apenas de um órgão, e sim de uma pluralidade de autoridades”.

31. A adoção da referida técnica se dá no bojo de uma nova modalidade de litigância, que se convencionou denominar de ações (ou processos) estruturantes. Segundo a doutrina, os litígios estruturais possuem as seguintes características:^[5]

“1) o escopo da demanda não é dado exogenamente, mas densificado primariamente pelo tribunal e pelas partes; 2) a estrutura das partes não é rigidamente bilateral; 3) a instrução não é histórica (retrospectiva), mas voltada para o futuro, prognóstica; 4) a tutela não é concebida como compensação por ilícitos pretéritos logicamente derivada de responsabilidade substantiva, e seu impacto não é confinado às partes; ao contrário, a tutela volta-se ao futuro, costumizada ad hoc em linhas flexíveis e gerais, quase sempre tendo consequência para pessoas estranhas ao processo; 5) o remédio não é

ADPF 635 MC-ED / RJ

propriamente imposto, mas negociado; 6) a ordem contida na sentença não encerra a prestação jurisdicional; seu cumprimento requer a participação contínua e monitoramento do Judiciário; 7) o juiz não adota postura passiva, ou limita a sua função à análise e declaração de incidência das normas legais; ele assume postura ativa, com responsabilidade não só pela avaliação adequada dos fatos, mas também pela organização e reformatação da lide a fim de assegurar um resultado justo e viável da prestação jurisdicional; 8) a matéria objeto da ação não se resume a uma disputa entre indivíduos sobre direitos particulares, mas desencadeia querela sobre a operação de uma política pública.”

32. Importante aspecto dessas ações é que elas demandam decisões abertas, pois, como bem pontuou o e. Ministro Marco Aurélio no âmbito da ADPF nº 347/DF, deve o Poder Judiciário “*formular ordens flexíveis, com margem de criação legislativa e de execução a serem esquematizadas e avançadas pelos outros Poderes, cabendo-lhe reter jurisdição para monitorar a observância da decisão e o sucesso dos meios escolhidos*”. E prossegue:

*“Ao atuar assim, reservará aos Poderes Executivo e Legislativo o campo democrático e técnico de escolhas sobre a forma mais adequada para a superação do estado de inconstitucionalidades, vindo apenas a colocar a máquina estatal em movimento e cuidar da harmonia dessas ações. Como destaca a doutrina colombiana, o Tribunal não chega a ser um ‘elaborador’ de políticas públicas, e sim um ‘coordenador institucional’, produzindo um ‘efeito desbloqueador’ (GRAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. *Cortes y Cambio Social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia.* Bogotá: Dejusticia, 2010, p. 39)”. (Grifos nossos)*

33. Acerca dessas técnicas mais recentes, bem assentou o e. Min. Gilmar Mendes em voto apresentado por ocasião da apreciação originária da medida cautelar, ora analisada em sede de embargos de declaração:

ADPF 635 MC-ED / RJ

"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 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 [...] 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 intervencionistas 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 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)." (grifos no original)

34. Naquela mesma oportunidade, ressaltou o e. Min. Ricardo Lewandowski a necessidade de utilização de comandos judiciais mais flexíveis no âmbito das ações estruturais, inclusive como forma de melhor harmonizar o posicionamento jurisdicional em relação aos demais Poderes. Segundo o e. Ministro, nessas hipóteses:

"(...) 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

responder aos 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 eminentes 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.” (Grifos nossos)

35. Vê-se, portanto, que a evolução da jurisprudência desta Corte nas últimas duas décadas passou a reconhecer a sindicabilidade jurisdicional de políticas públicas, realçando a todo momento se tratar de hipótese excepcional.

36. Especificamente em relação aos limites que devem balizar essa atuação excepcional, cumpre mencionar a doutrina da autocontenção, especialmente com os contornos propostos por Tushnet, como bem explicita o e. Min. Dias Toffoli em manifestação acadêmica^[6]:

“Dentre as teorias atuais acerca dos limites do judicial review, destaco a tese de Mark Tushnet, por ressaltar a importância do diálogo entre os poderes para o avanço da democracia. No texto Weak courts, strong rights: judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law, Mark Tushnet diferencia o controle de constitucionalidade forte do controle fraco. No sistema forte, as interpretações judiciais da constituição seriam finais e não revisáveis pelas maioria legislativas ordinárias. No sistema fraco, haveria mecanismos

ADPF 635 MC-ED / RJ

rapidamente açãoáveis pelo Legislativo para a alteração do entendimento judicial. O que separa os dois modelos é o aspecto temporal da resposta que os parlamentares podem dar às Cortes.

Mark Tushnet realiza um estudo comparativo das experiências da Nova Zelândia, da Inglaterra e do Canadá, detalhando as variações na forma fraca de controle de constitucionalidade. Ele demonstra que **o controle fraco é o que mais propicia o diálogo entre os poderes, a partir de uma sistemática de não intervenção e de não centralização**. Os tribunais se abrem ao jogo institucional, deixando espaços em suas decisões que podem ser preenchidos por nova atividade legislativa. A intensidade de trocas entre os Poderes geraria, segundo o autor, melhores decisões e melhores leis.

A diferença fundamental entre as primeiras correntes teóricas e a tese de Tuhsnet é que esta aborda a autocontenção judicial como mecanismo indutor da deliberação democrática. No caso do Poder Judiciário, o foco deixa de ser postergar a solução para outro momento - ou encaminhá-la a outra seara - e passa a ser provocar o Legislativo para que se ocupe do problema, promovendo as regulações pertinentes." (grifos nossos)

37. De fato, a depender do grau de intervenção, a decisão judicial poderá esvaziar por completo a necessária margem de adaptabilidade que deve dispor o Poder Executivo no processo de concretização do comando exarado. Para fomentar o diálogo institucional, o Judiciário deve deixar espaço aos demais Poderes constituídos.

38. Essa reserva de atuação se mostra fundamental para que não se produzam decisões operacionalmente inexequíveis, fazendo com que a inafastável contingência fática reduza o comando judicial à mera "folha de papel".^[7]

39. Em relação ao ponto, ao analisar a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 2/DF, esta Suprema Corte

ADPF 635 MC-ED / RJ

reconheceu que

“(...) as políticas públicas são realizadas por meio de processos ou ciclos, de modo que a concretização do plano constitucional não é nem instantânea nem estanque, mercê das constantes alterações econômicas, políticas, sociais e culturais. Embora alguns mandamentos fundamentais possam ser perfectibilizados, apenas, pela via normativa, outros demandam atuação coordenada de múltiplas esferas administrativas, assim como tempo de maturação, planejamento estrutural e orçamentário e, quiçá, uma certa dose de experimentalismo (...).”

40. Ainda naquela oportunidade, ressaltou-se que:

“(...) as constrições orçamentárias, políticas, capacitárias e institucionais da Administração Pública devem ser sopesadas pelo julgador quando da avaliação de eventual omissão ilícita, sob pena de submeter o legislador e o administrador a um patamar de perfeccionismo inalcançável e perigosamente apartado do princípio democrático. O que o Poder Judiciário deve aferir é se existe a progressiva e efetiva marcha pela consecução do programa constitucional. Precedente: ADI 1698, Relatora Min. Cármem Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 25/2/2010, DJe 16/4/2010. (...)”^[8]

41. Quanto ao ponto, cabe ressaltar a análise crítica de parcela da doutrina em relação à vocação das ações estruturais enquanto instrumento adequado para efetiva transformação da realidade fática, a partir do exame da experiência norte-americana em torno do instituto^[9]:

“Concebida para situações de caráter extremo, em que a globalidade das circunstâncias inconstitucionais açambarca um quadro generalizado de omissão-fático substancial e de políticas ineficientes para a realização de direitos fundamentais, a prática do processo estrutural revela que as sentenças proferidas serviram, em rigor, mais como catalisadoras de debates políticos sobre certas situações de omissão fático-substancial,

ADPF 635 MC-ED / RJ

do que como mecanismos que, por si sós, promoveram, diretamente, a modificação de instituições.” (grifos nossos)

42. Especificamente quanto à questão da segurança pública – no País, de modo geral, e no Estado do Rio de Janeiro, em particular –, o alto grau de complexidade da questão discutida, além da necessidade de recursos materiais cada vez mais elevados, enseja postura ainda mais parcimoniosa do Poder Judiciário ante as dificuldades enfrentadas no âmbito administrativo.

43. Atenta às contingências orçamentárias e às capacidades institucionais necessárias à concretização de políticas públicas eficientes, já decidiu esta Suprema Corte, no seguinte sentido:

“EMENTA: AGRAVO INTERNO E EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONVERTIDOS. SEPARAÇÃO DE PODERES. DECISÃO LIMINAR EM AÇÃO POPULAR QUE SUSPENDE LEI MUNICIPAL QUE EXTINGUE FUNDAÇÃO PÚBLICA. ALEGADO RISCO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. DECISÃO QUE SE FUNDAMENTA NA INTERPRETAÇÃO DE NORMAS REGIMENTAIS. ATOS INTERNA CORPORIS NÃO SUJEITOS, COMO REGRA, À REVISÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. PRINCÍPIO PÉTREO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES. IMPOSSIBILIDADE DE DESCONSIDERAÇÃO DA DIMENSÃO DOS CUSTOS DOS DIREITOS. NECESSIDADE DE ATUAÇÃO DEFERENTE DO PODER JUDICIÁRIO EM RELAÇÃO ÀS ESCOLHAS ALOCATIVAS REALIZADAS PELOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO, QUE DETÊM MAIOR CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA A MATÉRIA. DECISÃO AGRAVADA QUE APRECIOU A LIDE NOS LIMITES COGNITIVOS PRÓPRIOS DA NATUREZA DO INCIDENTE DE CONTRACAUTELA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO DE

ADPF 635 MC-ED / RJ

SUSPENSÃO. AGRAVOS INTERNOS DESPROVIDOS. (...) 4. A tomada de decisões que promovam a melhor alocação possível de recursos, bem como a definição acerca do modo pela qual serão prestados os serviços públicos, estão na esfera de atribuições da Administração Pública, respeitados os parâmetros constitucionais e orçamentários, cabendo ao Poder Judiciário atuação, em regra, deferente às escolhas alocativas por ela realizadas. 5. A manutenção da decisão impugnada revela o potencial risco à ordem e à economia públicas, porquanto a suspensão dos efeitos da lei municipal que determinou a extinção da fundação pública tem como conseqüência a paralisação de procedimento de chamamento público para a celebração de parceria para a prestação de serviços de atendimento às crianças e aos adolescentes no Município, além de obstar economia de recursos públicos. 6. Agravos internos desprovidos."

(SL 1.456-AgR, Rel. Min. Luiz Fux - Presidente, Tribunal Pleno, j. 04/10/2021, p. 22/10/2021) (Grifos nossos)

"ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REALIZAÇÃO DA 17^a RODADA DE LICITAÇÃO DE BLOCOS PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL. ART. 6º, § 2º, DA RESOLUÇÃO CNPE N. 17/2017. DISPENSA DA ELABORAÇÃO DE ESTUDOS AMBIENTAIS E DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL DE ÁREA SEDIMENTAR (AAAS). CABIMENTO. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARGUMENTAÇÃO. COMPETÊNCIA REGULAMENTAR. CAPACIDADE TÉCNICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICA PÚBLICA. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. 1. Ante os princípios da separação dos poderes, da eficiência administrativa e da razoabilidade, cabe ao Supremo atuar com cautela e com deferência à capacidade institucional do administrador quanto às soluções encontradas pelos órgãos

ADPF 635 MC-ED / RJ

técnicos, tendo em vista a elaboração e implementação de política pública de alta complexidade e elevada repercussão socioeconômica. 2. A viabilidade ambiental de certo empreendimento é atestada não pela apresentação de estudos ambientais e da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), mas pelo procedimento de licenciamento ambiental, no qual se aferem, de forma específica, aprofundada e minuciosa, a partir da Lei n. 6.938/1991, os impactos e riscos ambientais da atividade a ser desenvolvida. 3. Pedido julgado improcedente.”

(ADPF nº 825, Rel. Min. Marco Aurélio, Redator para o acórdão: Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 03/08/2021, p. 26/11/2021) (grifos nossos)

44. Evidencia-se, portanto, que o Poder Judiciário, como regra, deve agir com deferência e autocontenção em matéria de políticas públicas, privilegiando, nos casos em que caracterizada a situação de intervenção excepcional, as denominadas decisões flexíveis ou abertas, como forma de superar a ausência de *expertise* institucional e privilegiar a criação de um ambiente dialógico entre os Poderes.

45. A partir de tais premissas, passando à análise pontual das medidas cautelares acolhidas pelo e. Relator em seu voto, com todas as vêrias, não me parecem passíveis de acolhimento aquelas deferidas por Sua Excelência nos itens 2; 4; 6; 7 (ii); 9; e 11 da parte dispositiva do voto apresentado, pelas razões que passo a detalhar:

“Itens 2 e 4:

2. Determinar que até que o plano mais abrangente seja elaborado, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais.

(...)

ADPF 635 MC-ED / RJ

4. Reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letras, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida e nenhum outro bem de uma ameaça iminente e concreta."

46. Em relação às medidas elencadas nos itens 2 e 4 da parte dispositiva do voto apresentado pelo e. Relator, comprehendo, com base em tudo quando se afirmou anteriormente, que, diante de sua abrangência e ausência de flexibilidade, limitam em demasia o atuar administrativo.

47. Tal percepção é reforçada especialmente quando as referidas medidas são determinadas concomitantemente à imposição de uma série de providências específicas, como aquelas previstas nos itens 2; 5; 6; 8; 11 e 12 da parte dispositiva da medida cautelar originalmente deferida, acrescidas daquelas sugeridas nos itens 6; 7 subitens (i), (ii), (iii) e (iv); 8; 9; 10 e 11 da parte dispositiva do voto apresentado pelo e. Relator no bojo dos presentes embargos.

48. Para uma melhor compreensão,vê-se o teor dos itens 2; 5; 6; 8; 11 e 12, já acolhidos na parte dispositiva da medida cautelar originalmente deferida, e, portanto, já conformadores de atuação das forças de segurança fluminense:

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

(...)

ADPF 635 MC-ED / RJ

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.**

(...)

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.**

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**

ADPF 635 MC-ED / RJ

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.

(...)

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." (grifos nossos)

49. Como apontado anteriormente, em reforço a tais medidas, sugere-se, ainda, a adoção das seguintes providências específicas pelos órgãos envolvidos (itens 6; 7 subitens, (i), (ii), (iii) e (iv), 8; 9; 10 e 11 da parte dispositiva do voto apresentado pelo e. Relator no bojo dos presentes embargos):

ADPF 635 MC-ED / RJ

"Ante o exposto, reconhecendo a excepcional função integrativa dos embargos de declaração em conflitos estruturais, acolho o recurso para:

(...)

6. Deferir o pedido constante do item h da petição inicial, de forma a **suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro**, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

7. Deferir o pedido constante do item d da petição inicial para **determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente policial:** (i) **a diligência, no caso de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, assim, o ingresso forçado a domicílios à noite;** (ii) **a diligência, quando feita sem mandado judicial, deve estar lastreada em causas prévias e robustas que indiquem a existência de flagrante delito, não se admitindo que informações obtidas por meio de denúncias anônimas sejam utilizadas como justificativa exclusiva para a deflagração de ingresso forçado a domicílio;** (iii) **a diligência deve ser justificada e detalhada por meio da elaboração de auto circunstanciado, que deverá instruir eventual auto de prisão em flagrante ou de apreensão de adolescente por ato infracional e ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o controle judicial posterior;** e (iv) **a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins excepcionais a que se destinam, proibindo-se a prática de utilização de domicílios ou de qualquer imóvel privado como base operacional das forças de segurança, sem que haja a observância das formalidades necessárias à requisição administrativa.**

8. Deferir o pedido constante do item e, para reconhecer a **obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a**

ADPF 635 MC-ED / RJ

possibilidade de confrontos armados.

9. Deferir o pedido constante do item j da petição inicial, para 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.

10. Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em 60 (sessenta) dias, avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, mantendo este Tribunal informado acerca dos resultados da apuração.

11. *Determinar que a investigação das alegações de descumprimento da decisão proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais e de se preservar os vestígios em casos de confronto armado, inclusive no recente episódio na comunidade de Jacarezinho, seja feita pelo Ministério Público Federal.*" (grifos nossos)

50. Também não se pode olvidar que, por força do que decidido em sede de tutela provisória incidental, as aludidas balizas devem nortear a atuação estatal apenas quando caracterizada situação excepcional que o autorize a agir, devendo a necessidade de atuação:

"(...) ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro", impondo-se, nesses casos extraordinários, a adoção de "cuidados excepcionais, devidamente identificados por escrito pela autoridade competente, para não colocar em risco ainda maior população, a prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de atividades de ajuda humanitária".

51. Ou seja, os referidos parâmetros se aplicam apenas às situações excepcionais em que possibilitada a atuação policial, à luz do que referendado em plenário virtual, em sessão realizada entre 26/06/2020 e 04/08/2020.

ADPF 635 MC-ED / RJ

52. Além disso, no bojo dos presentes embargos de declaração, determina-se ainda a elaboração de um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direito humanos pelas forças de segurança fluminenses (itens 1), com a instituição da respectiva instância de monitoramento (item 3):

“Ante o exposto, reconhecendo a excepcional função integrativa dos embargos de declaração em conflitos estruturais, acolho o recurso para:

1. Deferir o pedido de medida cautelar constante do item a da petição inicial, a fim de **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 a previsão dos recursos necessários para a sua implementação;

(...)

3. *Propor ao Colegiado que seja criado, nos termos do arts. 27, § 2º, e 30, III, do RISTF, um Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã, formado por representantes do STF, pesquisadores e pesquisadoras, representantes das polícias e de entidades da sociedade civil, a serem, oportunamente, designados pelo Presidente do Tribunal, após aprovação de seus integrantes pelo Plenário da Corte.*”
(grifos nossos)

53. Portanto, em resumo, para além dos parâmetros elencados nos itens 2 e 4, as forças de segurança fluminenses: *a*) só podem agir em situações excepcionais; *b*) devendo seguir, em tais casos, os parâmetros estabelecidos pelos itens da parte dispositiva da medida cautelar deferida; *c*) reforçados pelos itens da parte dispositiva dos presentes embargos; *d*) devendo elaborar no prazo de 90 (noventa) dias um plano visando à redução da letalidade policial, que será homologado e terá sua efetiva implementação monitorada por colegiado especificamente

ADPF 635 MC-ED / RJ

instituído para tal propósito.

54. Diante de tal contexto – *curvando-me à decisão já referendada em relação às providências elencadas pelas alíneas “a” e “b” supra* –, entendo que exigir das forças de segurança fluminenses, além de todas as medidas referidas, o cumprimento hermético das diretrizes apontadas nos itens 2 e 4, negando a possibilidade de o gestor público justificar a necessidade de adaptação pontual dos aludidos protocolos de atuação, afronta o princípio da separação dos poderes.

55. Quanto ao ponto, importante recordar que, como regra geral, tais diretrizes de atuação já estão estabelecidas na Portaria Interministerial nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010, editada pelo Ministério da Justiça conjuntamente com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Portanto, não se diverge do importantíssimo dever de estrita observância – como regra – a tais balizas. Discorda-se apenas do estabelecimento de *standards* rígidos de atuação estabelecidos *a priori*, diante da multiplicidade de situações fáticas que podem ensejar a necessidade de adaptação dos apontados parâmetros.

56. Ainda quanto ao ponto, nota-se que, enquanto as medidas previstas nos itens 1 e 3 estariam em consonância com os cânones interpretativos que norteiam o processo estruturante, como a apontada utilização das *decisões flexíveis*, ao tentar dar maior clareza à decisão tomada em sede de tutela provisória incidental, os itens 2 e 4 acabaram por se imiscuir, de forma direta e rígida, no âmbito de atuação do Poder Executivo, em detrimento das capacidades institucionais ínsitas aos agentes estatais tecnicamente vocacionados a agir.

57. O estabelecimento de parâmetro rígido para a atuação policial, sobretudo quando dotada de excepcionalidade – *uma vez que a atuação ordinária já está obstaculizada pela tutela provisória incidental anteriormente deferida por este colegiado* –, afigura-se, a meu sentir, óbice quase

ADPF 635 MC-ED / RJ

intransponível para o agir administrativo.

58. Ao se limitar demasiadamente a atuação das forças de segurança pública nas comunidades fluminenses, compromete-se a própria presença do Estado em tais localidades. Não se pode olvidar, no ponto, que, sem a atuação das forças de segurança pública, os demais serviços ficam também prejudicados, havendo relação de verdadeira interdependência entre a prestação de serviços, como saúde e educação, e a atuação das forças de segurança pública.

59. E se a atuação do Estado é atualmente deficiente em tais localidades, não é impedindo-o de agir que se solucionará o problema. Pelo contrário. Como já tive oportunidade de afirmar quando ainda Ministro da Justiça e Segurança Pública, “*onde não há Estado, há crime organizado*”.^[10]

60. É preciso estimular a sua inserção em tais espaços, conformando a política de segurança pública a partir do estabelecimento de diretrizes que orientem, sem inviabilizar, a elaboração de planos de ação pelo Poder constitucionalmente incumbido de tal função.

61. Compreendo e concordo com o e. Relator que o cenário apresentado na petição inicial, de conhecimento geral, reclama o estabelecimento de providências concretas, com vistas à superação do atual contexto fático. Contudo, e com a devida vênia, discordo do estabelecimento de vedações genéricas *a priori*.

62. Compartilho do pensamento manifestado pelo Ministro Alexandre de Moraes, na Sessão do dia 15/12/2021, quando pontua que não se pode “*tentar resolver a crise de segurança pública impedindo a segurança pública de atuar*”.

63. Por tais motivos, não olvidando o importante papel orientador

ADPF 635 MC-ED / RJ

das diretrizes indicadas, enquanto regra geral, mas reconhecendo a necessidade de que seja garantida ao corpo administrativo a possibilidade de justificar, fundamentadamente, a necessidade de adequação dos protocolos internacionais a determinado contexto específico, divirjo das medidas apontadas nos itens 2 e 4 da parte dispositiva do voto apresentado.

64. Além delas, como já antecipado, peço vênia ainda ao e. Relator para acompanhar a divergência inaugurada pelo Ministro Alexandre de Moraes em relação aos itens 6, 7 (ii) e 11 da parte dispositiva do voto de Sua Excelência, divergindo pontualmente também em relação ao item 9, pelos motivos que venho a expor em seguida.

65. Antes, proponho apenas singelo adendo à medida prevista no item 3, por compreender pertinente seja determinada ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e aos órgãos de segurança pública fluminenses a elaboração e apresentação, em até 30 (trinta) dias, de relatório acerca dos impactos das decisões proferidas por este Supremo Tribunal Federal no bojo da presente arguição na situação da segurança pública fluminense, com vistas a subsidiar os trabalhos a serem desenvolvidos no âmbito do ***Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã***, sugerido pelo i. Min. Relator.

66. Ainda em relação ao item 3, finalizando a pontual abordagem, registro a minha filiação à sugestão apresentada durante a sessão plenária do dia 15/12/2021, para que o aludido Observatório seja instituído no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, certamente dotado de maior vocação do que esta Suprema Corte para gestão do colegiado proposto.

67. Prossigo, então, na análise dos demais itens de divergência:

"Item 6"

6. Deferir o pedido constante do item "h" da petição inicial, de forma a suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no

ADPF 635 MC-ED / RJ

Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.”

68. Como é de amplo conhecimento, a publicidade da atuação estatal está umbilicalmente vinculada à própria essência do Estado Democrático de Direito. Não há como fiscalizar o que não se conhece. E, por óbvio, não se pode conhecer o que está oculto, o que não se revela. Portanto, quanto mais transparente for a atuação estatal, maior poderá ser o escrutínio popular em relação aos atos praticados pela Administração Pública.

69. Não por outro motivo, a publicidade figura entre os clássicos princípios insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição da República, impondo a institucionalização de uma cultura de transparência e abertura à população de praticamente todas as informações detidas pela Administração Pública, em observância, inclusive, ao direito fundamental previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição da República, *in verbis*:

“XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;” (grifos nossos)

70. Há, contudo, situações em que o constituinte anteviu a excepcional necessidade de sigilo, para resguardar outro direito fundamental de igual relevância: “*a segurança da sociedade e do Estado*”. Quanto ao ponto, vale rememorar que, se a publicidade é verdadeira condição *sine qua non* para o Estado Democrático de Direito, a busca pela segurança dos seus cidadãos figura entre as maiores forças motrizes da própria organização do ser humano em sociedade e, portanto, para o surgimento do próprio Estado nacional.

ADPF 635 MC-ED / RJ

71. É com base nessa premissa, ancorada na regra geral de publicidade, mas atenta à necessidade excepcional de resguardo estratégico de determinadas informações em prol da segurança da população, que divirjo em relação à determinação de “*suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro*”.

72. É certo que nem todo protocolo de atuação policial deva ser sigiloso o tempo todo – já existindo, inclusive, manuais de amplo conhecimento, ou cuja publicidade não comprometa a concretização de sua missão institucional. Não obstante, é igualmente indene de dúvidas que a transparência total de todos os protocolos poderá pôr em xeque não apenas a eficácia da polícia, mas a própria segurança dos agentes de segurança e dos cidadãos, na medida em que, sabedores de todas as instruções que deverão ser seguidas pelas forças de segurança, poderá o crime organizado antecipar meios para neutralizar a respectiva forma de atuação, forçando os agentes de segurança a agir de outra maneira – com todos os riscos, para todos os envolvidos, que a atuação improvisada pelas contingências acarreta.

73. Por tais razões, peço vênia ao e. Relator para, acompanhando a divergência inaugurada pelo Ministro Alexandre de Moraes em relação ao ponto, indeferir o pedido contido na alínea *h* da petição inicial.

“Item 7(ii)”

7. Deferir o pedido constante do item d da petição inicial para 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: (...) (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

ADPF 635 MC-ED / RJ

como justificativa exclusiva para a deflagração de ingresso forçado a domicílio;”

74. Entre o conjunto de medidas específicas almejadas pelo autor e acolhidas pelo e. Relator, está o estabelecimento de diretrizes constitucionais para a realização de buscas domiciliares pelas forças de segurança fluminenses, sob pena de responsabilização disciplinar, civil e penal do agente.

75. De forma sintética, pelas diretrizes propostas, tal diligência:

“i. no caso de cumprimento de mandado judicial, somente deve ser realizada durante o dia, vedado o ingresso forçado à domicílios à noite;

ii. no caso de suspeita de flagrante delito, seria nula quando deflagrada exclusivamente em informações obtidas por denúncia anônima;

iii. deve ser justificada e detalhada em auto circunstanciado, que deverá instruir eventual auto de prisão em flagrante ou apreensão de adolescente e ser remetido ao juízo da audiência de custódia; e

iv. deve se ater aos fins excepcionais a que se destina, vedado o uso do domicílio ou qualquer imóvel privado como base operacional, sem a observância das formalidades necessárias à requisição administrativa.”

76. Analisando-as, verifica-se que as diretrizes elencadas nos subitens (i), (iii) e (iv) acima ou estão expressamente previstas no Texto Constitucional, ou podem ser dele inferidas, conforme precedentes deste Supremo Tribunal Federal.

77. De fato, em relação ao subitem (i), prevê o inciso XI do art. 5º da Constituição da República que “*a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por*

ADPF 635 MC-ED / RJ

determinação judicial". (grifos nossos)

78. Quanto ao subitem *(iii)*, a obrigatoriedade de justificativa detalhada da diligência, bem assim de sua imediata remessa ao juízo responsável pela realização da audiência de custódia, ressai tanto da tese fixada no bojo do Tema nº 280 da Repercussão Geral deste Supremo Tribunal Federal quanto do que decidido por esta Corte no âmbito da ADI nº 5240 (Rel. Min. Luiz Fux) e da própria ADPF nº 347 (Rel. Min. Marco Aurélio), anteriormente mencionada.

79. Eis o teor da tese fixada no Tema nº 280 do ementário da Repercussão Geral:

"A entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade, e de nulidade dos atos praticados."

80. Já em relação ao subitem *(iv)*, a possibilidade de requisição administrativa pelo Estado está constitucionalmente prevista, como forma de intervenção na propriedade privada, pelo inciso XXV do art. 5º do Texto Constitucional, que dispõe:

"XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;"

81. No ponto, a necessidade de estrita vinculação da diligência policial à finalidade específica a que se destina, bem assim de se observarem as formalidades inerentes à requisição administrativa, extrai-se dos próprios princípios norteadores da atuação administrativa, insertos no *caput* do art. 37 da Constituição da República.

ADPF 635 MC-ED / RJ

82. Portanto, analisando o paradigma constitucional em relação a tal diretriz, verifica-se que segue na trilha semelhante àquela dos subitens *(i)* e *(iii)*, consubstanciando-se, de fato, na explicitação ao caso em análise das condições autorizadoras à intervenção estatal na propriedade privada.

83. Nada obstante, em relação à diretriz proposta no subitem *(ii)*, impossibilitando, *a priori* e sem margem para apresentação de justificativas pelos agentes de segurança, que sejam realizadas diligências de busca e apreensão com base em suspeita de ocorrência de flagrante delito ancorada exclusivamente em denúncia anônima, não verifico guarida à limitação proposta, seja no Texto Constitucional expresso, seja na interpretação consolidada desta Corte – bem como das demais Cortes nacionais – em relação ao tema.

84. Quanto ao ponto, recorre-se uma vez mais à tese fixada no Tema nº 280 do ementário da Repercussão Geral. Com a devida vênia, naquele julgado, melhor se delineiam os parâmetros que devem nortear a realização da diligência policial que abstratamente se analisa. Tal como ali estabelecido, deve o agente agir sempre amparado “*em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade, e de nulidade dos atos praticados*”.

85. A partir da aludida tese, esta Corte Constitucional fixou parâmetros flexíveis, que dão margem à atuação estatal, imputando-lhe concomitantemente o ônus argumentativo justificador. Não se avançou para excluir, *a priori* e em abstrato, independentemente do contexto fático experimentado, o valor de determinada informação tão somente pela forma como tenha sido obtida.

86. Em reforço, diante da ausência de previsão normativa expressa de tal limitação geral, em observância ao art. 2º da Constituição da

ADPF 635 MC-ED / RJ

República, à luz das funções tipicamente distribuídas entre os Poderes, esse avanço é missão a ser empreendida eventualmente pelo Poder Legislativo.

87. Por tais razões, novamente peço vênia ao e. Relator para, acompanhando a divergência inaugurada pelo Ministro Alexandre de Moraes em relação ao ponto, indeferir parcialmente o pedido contido na alínea “d” da petição inicial, agasalhado pelo item 9 (ii) da parte dispositiva do voto de sua Excelência:

“Item 9”

“9. Deferir o pedido constante do item j da petição inicial, para 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.”

88. Como se vê da transcrição literal da medida acolhida pelo Ministro Relator, no bojo do item em epígrafe, determina-se ao Estado do Rio de Janeiro que, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, promova a instalação – o que pressupõe, por óbvio, a aquisição – de equipamentos tecnológicos destinados a registrar em áudio e vídeo a atuação dos seus agentes de segurança, providenciando ainda a custódia da mídia produzida em ambiente digital.

89. No caso específico do Estado do Rio de Janeiro, bem pontua o Ministro Relator que já há, inclusive, norma local impondo ao Poder Executivo o dever de equipar as viaturas utilizadas na segurança pública com os aludidos equipamentos.

90. Trata-se da Lei estadual nº 5.588, de 2009, recentemente alterada pela Lei estadual nº 9.298, de 2021, que, além de ampliar o escopo da

ADPF 635 MC-ED / RJ

norma original – estendendo a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vídeo também a outros veículos utilizados pelas forças de segurança fluminenses –, previu a elaboração, pelo Poder Executivo, de um cronograma visando à implantação da medida até 31/12/2021 (cf. art. 1º, § 4º, da Lei nº 9.298/2021).

91. Tal situação evidencia, em relação àquele Estado da Federação, ausência de maiores controvérsias quanto à pertinência da medida.

92. Nota-se, contudo, que, diante da atuação dos demais Poderes, tipicamente capacitados à deliberação e execução de políticas públicas, não se afigura legítima a excepcional intervenção judicial.

93. Sendo a medida objeto de apreciação pelo foro constitucionalmente adequado, por meio da interação entre os Poderes Legislativo e Executivo, ínsita ao processo legislativo, não há margem para que o Poder Judiciário atue, ante a ausência de omissão estatal.

94. Em consonância com o entendimento deste Supremo Tribunal Federal já trazido na análise de medidas anteriores, “*as constrições orçamentárias, políticas, capacitárias e institucionais da Administração Pública devem ser sopesadas pelo julgador quando da avaliação de eventual omissão ilícita, sob pena de submeter o legislador e o administrador a um patamar de perfeccionismo inalcançável e perigosamente apartado do princípio democrático. O que o Poder Judiciário deve aferir é se existe a progressiva e efetiva marcha pela consecução do programa constitucional.*

[11]

95. Aplicando as referidas balizas ao caso concreto, com a devida vênia ao posicionamento em contrário, comprehendo não estar evidenciada a possibilidade de atuação judicial, impondo-se a autocontenção em respeito à Separação dos Poderes.

96. Ante o exposto, renovo as vêniás ao e. Ministro Relator para

ADPF 635 MC-ED / RJ

inaugurar divergência quanto ao item 9 da parte dispositiva do voto de Sua Excelência, afastando a medida pleiteada no item “j” da petição inicial:

“Item 10”

“10. Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em 60 (sessenta) dias, avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, mantendo este Tribunal informado acerca dos resultados da apuração.”

97. Diante das manifestações colhidas por ocasião da audiência pública realizada no bojo do presente processo, *“que demonstraram grande preocupação e estranhamento”* no que tange ao encerramento do Grupo de Atuação Especializado de Segurança Pública do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (GAESP), unidade até então responsável por concentrar as atividades do *Parquet* relacionadas ao controle externo da atividade policial fluminense, propõe o e. Ministro Relator seja determinado ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que *“avalie a eficiência e eficácia”* da medida de gestão interna, devendo manter esta Corte informada quanto aos resultados alcançados.

98. Nesse ponto, o cerne da questão gira em torno dos limites das atribuições constitucionalmente conferidas ao CNMP para sindicar a atuação dos diversos ramos do Ministério Público, tal como desenhado pelo Constituinte Reformador na Emenda Constitucional nº 45/2004:

“No que interessa à presente análise, preconiza o §2º do art. 130-A do Texto Constitucional que “Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo lhe: I - I zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;” e “II - zelar pela observância do art. 37

ADPF 635 MC-ED / RJ

e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituir-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas; ” (grifos nossos)

Ou seja, ao CNMP compete zelar pela legalidade dos atos administrativos praticados por membro ou órgão do Ministério Público, sem descuidar do resguardo da autonomia funcional e administrativa da instituição, garantia essa de superlativa relevância, prevista pelo §2º do art. 127 da CF/88, in verbis:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

(...)

§2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.”

99. Portanto, em razão da autonomia funcional e administrativa, não é dado ao Conselho Nacional do Ministério Público, sob o prisma do controle de legalidade dos atos administrativos de determinado *Parquet*, avançar no âmbito de discricionariedade do órgão ou membro, escrutinando o mérito das escolhas gerenciais possíveis dentro das balizas normativamente postas.

100. Em relação ao caso concreto, penso estar compreendida por essa margem de discricionariedade, cujo controle externo não alcança, a escolha organizacional que privilegie (*i*) a constituição e o fortalecimento

ADPF 635 MC-ED / RJ

de grupos de atuação temática especializada; ou (ii) a atuação territorial e por outros critérios não temáticos do promotor natural.

101. Sob esse enfoque, em juízo de cognição sumária – próprio à apreciação da tutela cautelar –, entendo que a determinação proposta pelo e. Ministro Relator imputa ao CNMP exame de tal verticalidade que macularia a autonomia funcional e administrativa do *Parquet* do Estado do Rio de Janeiro.

102. Com base em tais razões, rendendo as devidas vêniás ao pensamento em sentido contrário, acompanho a divergência inaugurada pelo e. Ministro Alexandre de Moraes para afastar a medida:

"Item 11"

11. Determinar que a investigação das alegações de descumprimento da decisão proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais e de se preservar os vestígios em casos de confronto armado, inclusive no recente episódio na comunidade de Jacarezinho, seja feita pelo Ministério Público Federal."

103. Quanto ao item sob análise, o e. Relator expôs as seguintes razões para atribuir ao Ministério Público Federal a investigação das alegações de potencial descumprimento da decisão proferida por esta Corte ao apreciar pedido de tutela provisória incidental, durante Sessão do plenário virtual realizada entre 26/06/2020 e 04/08/2020:

"Como se extrai do Relatório apresentado, diversas foram as petições que apontavam possível descumprimento da decisão deste Tribunal. Apesar de estar-se em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental, em que as alegações de descumprimento são desentranhadas e autuadas como reclamação, livremente distribuídas, tenho que a ordem proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais deve ser investigada pelo Ministério

ADPF 635 MC-ED / RJ

Público Federal.

De fato, a ordem de se determinar (i) que, sob pena de responsabilização civil e criminal, não se realizem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do COVID-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, que devem ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - responsável pelo controle externo da atividade policial; e (ii) que, nos casos extraordinários de realização dessas operações durante a pandemia, sejam adotados cuidados excepcionais, devidamente identificados por escrito pela autoridade competente, para não colocar em risco ainda maior a população, a prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de atividades de ajuda humanitária só pode ter seu cumprimento plenamente verificado após a minudente coleta de provas, com a competente responsabilização dos agentes que, eventualmente, tenham violado a ordem da Corte.

Em tese, o descumprimento da decisão judicial, se não configurar crime mais grave, é fato tipificado no art. 330 do Código Penal. Como se sabe, não detém este Supremo Tribunal Federal jurisdição originária para investigar os crimes praticados por agentes que não detêm prerrogativa de foro. Como este Tribunal integra a estrutura judiciária federal, há, em tese, interesse legítimo da União, a justificar a investigação no âmbito do Poder Judiciário Federal.

Por essa razão, acolhendo a manifestação da Parte requerente, determino que a investigação das alegações de descumprimento da decisão proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais e de se preservar os vestígios em casos de confronto armado, inclusive no recente episódio na comunidade de Jacarezinho, seja feita pelo Ministério Público Federal que poderá, caso assim o entenda, e restritamente à competência de investigar o descumprimento desta decisão, requisitar auxílio da Polícia Federal, inclusive de seus órgãos de perícia técnica.”

104. Nada obstante as razões apresentadas, que gravitam em torno da existência de um potencial interesse da União na demanda, em função da natureza federal deste Supremo Tribunal – órgão prolator da decisão

ADPF 635 MC-ED / RJ

eventualmente descumprida –, comprehendo que as especificidades do comando judicial em tese descumprido atraem a atuação, pelo menos num primeiro momento, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

105. Isso porque a aludida decisão tem como destinatários diretos os agentes policiais fluminenses, cujo controle externo recai exatamente sobre o MPRJ. Vê-se que a decisão determina aos agentes de segurança que “*não [...] realizem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do COVID-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais*”, impondo-lhes, nos casos excepcionais em que ocorrerem, o dever de justificação por escrito, além de promover a comunicação imediata ao MPRJ.

106. Além disso, “*nos casos extraordinários de realização dessas operações durante a pandemia, sejam adotados cuidados excepcionais, devidamente identificados por escrito pela autoridade competente, para não colocar em risco ainda maior população, a prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de atividades de ajuda humanitária*”.

107. Portanto, considerando o destinatário do comando judicial potencialmente vilipendiado, bem assim a atribuição constitucionalmente imputada ao MPRJ em relação àquele mesmo sujeito, conclui-se pela competência originária do *Parquet* estadual em relação à demanda.

108. Bem observados os contornos da situação sob análise, imputar diretamente ao Ministério Público Federal as investigações em questão ensejaria uma prematura federalização da demanda. Procedimento este previsto no § 5º do art. 109 da Constituição da República, acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que conta com legitimado, órgão competente e requisitos próprios.

109. Por tais razões, também em relação ao item em tela, peço vênia

ADPF 635 MC-ED / RJ

ao i. Relator para, acompanhando a divergência inaugurada pelo e. Ministro Alexandre de Moraes, afastar a implementação da respectiva medida.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, **acompanho em parte** o e. Ministro Relator, **para deferir as medidas cautelares elencadas nos itens 1; 3; 5; 7(i), (iii) e (iv); 8; e 10** da parte dispositiva do voto de Sua Excelência, **divergindo**, portanto, **em relação aos itens 2; 4; 6; 7 (ii); 9; e 11** da parte dispositiva do laborioso voto de Sua Excelência.

Especificamente em relação ao item 3, comprehendo pertinente seja determinado ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e aos órgãos de segurança pública fluminenses a elaboração e apresentação, em até 30 (trinta) dias, de relatório acerca dos impactos das decisões proferidas por este Supremo Tribunal Federal, no bojo da presente arguição na situação da segurança pública fluminense, com vistas a subsidiar os trabalhos a serem desenvolvidos no âmbito do **“Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã”**, sugerido pelo i. Min. Relator.

É como voto.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA

[1] SUSTEIN, Cass; HOMES, Stephen. *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. W. W. Norton & Company: New York, 1999.

[2] MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 37^a ed. São Paulo: Atlas, 2021; MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 16^a ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

ADPF 635 MC-ED / RJ

[3] ADPF 45 MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 29/04/2004, p. 04/05/2004.

[4] Sentencia nº SU-559, de 6 de novembro de 1997; Sentencia T-068, de 5 de março de 1998; Sentencia SU - 250, de 26 de maio de 1998; Sentencia T-590, de 20 de outubro de 1998; Sentencia T - 525, de 23 de julho de 1999; Sentencia T-153, de 28 de abril de 1998; Sentencia T - 025, de 22 de janeiro de 2004

[5] SILVA, Alexandre Vitorino. *Estado de Coisas Inconstitucional e Processo Estrutural*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020; e CHAYES, Abram, The role of judge in public Law litigation. *Harvard Law Review*. v. 89, n. 7. 1976, p. 1302.

[6] TOFFOLI, José Antônio Dias; ALENCAR, Idelgard Hevelyn de Oliveira. *Autocontenção no Supremo Tribunal Federal*. In: COSTA, Daniel Castro Gomes da; FONSECA, Reynaldo Soares da; BANHOS, Sérgio Silveira; CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de (Coord.). *Democracia, Justiça e cidadania: desafios e perspectivas. Homenagem ao Ministro Luís Roberto Barroso*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 15-26.

[7] LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. Trad.: Walter Stönnner. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1988.

[8] EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. ALEGADA AUSÊNCIA DE IMPLANTAÇÃO EFETIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA OMISSÃO LEGISLATIVA E ADMINISTRATIVA. CRIAÇÃO DE NOVOS CARGOS E PRERROGATIVAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO CONHECIDA E JULGADO IMPROCEDENTE O PEDIDO. (...) 3. As políticas públicas são realizadas por meio de processos ou ciclos, de modo que a concretização do plano constitucional não é nem instantânea nem estanque, mercê das constantes alterações econômicas, políticas, sociais e culturais. Embora alguns mandamentos fundamentais possam ser perfectibilizados, apenas, pela via normativa, outros demandam atuação

ADPF 635 MC-ED / RJ

coordenada de múltiplas esferas administrativas, assim como tempo de maturação, planejamento estrutural e orçamentário e, quiçá, uma certa dose de experimentalismo. 4. O controle judicial de omissão em matéria de políticas públicas é possível - e, mais que isso, imperativo - diante de quadros de eternização ilícita das etapas de implementação dos planos constitucionais ou, ainda, em face de violação sistemática dos direitos fundamentais, uma vez que o princípio da separação dos Poderes não pode ser interpretado como mecanismo impeditivo da eficácia das normas constitucionais, sob pena de transformar os programas da Carta Maior em meras promessas. Precedente: ADPF 347 MC, Relator Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 9/9/2015, DJe 19/2/2016. (...) 10. Os recursos estatais são, por excelência, escassos, de modo que há, no mais das vezes, um descompasso entre as demandas da sociedade e as correspondentes capacidades jurídico-administrativas do Estado. Consequentemente, na impossibilidade fática de aplicar recursos ótimos em todas as áreas deficitárias, o gestor público deve realizar escolhas alocativas trágicas. 11. As constrições orçamentárias, políticas, capacitarias e institucionais da Administração Pública devem ser sopesadas pelo julgador quando da avaliação de eventual omissão ilícita, sob pena de submeter o legislador e o administrador a um patamar de perfeccionismo inalcançável e perigosamente apartado do princípio democrático. O que o Poder Judiciário deve aferir é se existe a progressiva e efetiva marcha pela consecução do programa constitucional. Precedente: ADI 1698, Relatora Min. Cármén Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 25/2/2010, DJe 16/4/2010. 12. In casu, ausentes elementos que indiquem a imprestabilidade das políticas públicas em desenvolvimento, não há que se falar em omissão constitucional, mercê de uma política pública desse porte (que pressupõe a capilarização do serviço em todo o território nacional) não nascer pronta e acabada. Isso não se confunde, todavia, com a tolerância a retrocessos nessa seara, de sorte que, havendo comprovada estagnação, frustração ou vilipêndio contra a instituição,

ADPF 635 MC-ED / RJ

afigura-se perfeitamente possível o reconhecimento da omissão dos Poderes Constituídos. 13. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão conhecida e julgado improcedente o pedido.

[9] SILVA, Alexandre Vitorino. *Estado de Coisas Inconstitucional e Processo Estrutural*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020

[10] Entrevista à Radio Bandeirantes, disponível em <<https://www.band.uol.com.br/noticias/governo-quere-promover-100-leiloes-de-bens-de-traficantes-que-foram-apreendidos-diz-mendonca-16303484>>.

[11] ADO 2, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 15/04/2020, p. 30/04/2020.

02/02/2022

PLENÁRIO

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

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
EMBTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO (63551/DF, 73032/RJ) E OUTRO(A/S)
EMBTE.(S)	: EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRO- DESCENDENTES E CARENTES
ADV.(A/S)	: WALLACE DE ALMEIDA CORBO (186442/RJ)
EMBTE.(S)	: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
EMBTE.(S)	: JUSTIÇA GLOBAL
ADV.(A/S)	: DANIELA FICHINO (166574/RJ)
EMBTE.(S)	: 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)
EMBTE.(S)	: ASSOCIACAO REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARE
ADV.(A/S)	: CAROLINE MENDES BISPO (183240/RJ)
EMBTE.(S)	: 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)
EMBTE.(S)	: INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIAO-ISER
ADV.(A/S)	: ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA (146357/RJ)

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 315 de 530

ADPF 635 MC-ED / RJ

ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)
EMBTE.(S)	: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
EMBTE.(S)	:COLETIVO PAPO RETO
EMBTE.(S)	:MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS
EMBTE.(S)	:REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA
EMBTE.(S)	:FALA AKARI
EMBTE.(S)	:INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)
INTDO.(A/S)	:ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

APARTE

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro ANDRÉ, Vossa Excelênciame permite?

Vossa Excelênciame encerrou os itens 2 e 4? Gostaria de fazer uma observação.

Essas questões dos itens 2 e 4 me parecem extremamente importantes, porque, como todos que se recordam - se não, vou fazer o favor de rapidamente recordar -, em meu voto escrito, salientei que os princípios básicos não poderiam, de forma genérica, impor o uso progressivo da força sem que a própria polícia pudesse antes analisar.

Inicialmente, em voto escrito, todos se recordam que eu divergia do eminente Ministro EDSON FACHIN, nos itens 2 e 4, exatamente porque entendi, inicialmente, que o eminente Relator propôs que haveria a

ADPF 635 MC-ED / RJ

necessidade de exaurimento de todos os demais meios, inclusive armas não letais antes de se fazer uso de armas letais, em todos os casos.

Salientei - e pedi a transcrição dos apartes -, inclusive, fiz como indagação, se a interpretação desses princípios básicos levaria a que, em toda operação, a polícia teria que começar do zero até as armas letais ou se, previamente, na programação policial - e aí afastaria a questão da interferência entre Poderes -, seria a própria polícia, com seus relatórios de inteligência e prévia investigação, a definir, na operação, as armas.

Cito aqui um trecho dos apartes, dos debates, em que indaguei: "Há necessidade de invadir o morro tal, porque lá há pessoas sequestradas, por exemplo, e a polícia tem informes de que os sequestradores estão armados com fuzil, bazуca, granada. A própria polícia pode decidir que vai entrar com blindados ou a polícia precisaria esgotar todas as armas não letais, já sabendo previamente dessa inutilidade?" Nos debates, pareceu-me, Ministro ANDRÉ, e por isso tomei a liberdade de pedir a palavra, que o Ministro Relator também dava a interpretação da necessidade de aplicação desses protocolos, mas a polícia, previamente analisando com seus informes, tomaria essas decisões. Isso me parece essencial, porque minha adesão ao voto do eminentíssimo Ministro Relator foi exatamente a partir desses debates.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Vossa Excelência me concede um aparte?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - O aparte do aparte, lógico, Ministro.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Apenas se o Ministro ANDRÉ MENDONÇA, a quem cumprimento e reitero a honra de receber Sua Excelência no Plenário, propiciar, Senhor Presidente e eminentes Ministros, para subscrever a explicitação que o eminentíssimo Ministro ALEXANDRE DE MORAES vem de fazer. Aliás, cumprimento também o texto do voto-vista de Sua Excelência, com a revisão dos

ADPF 635 MC-ED / RJ

apartes que espelha fielmente o que aqui se deliberou, no sentido de explicitar o voto que proferi, qual seja, a necessidade de exaurimento dos demais meios, inclusive das armas não letais, antes de se fazer uso das armas letais. É evidente que o agente policial e a força policial há de ter, não discricionariedade que se converte em arbítrio, com toda a vênia, mas espaço para perceber, diante da evolução da violência, o que pode gradativamente evoluir no uso da força. Não é possível que, em um confronto, se espere que, primeiro, os policiais utilizem os meios não letais para depois utilizar as armas de fogo.

Estamos de acordo com essa avaliação e esse planejamento feito pelas autoridades policiais para que isso ocorra, não *prima facie*, mas em *ultima ratio* e à luz desses princípios e dessa avaliação e do planejamento que o Ministro ALEXANDRE DE MORAES vem de se referir, com o que meu voto e minha posição se colocam de inteiro acordo, Ministro ANDRÉ MENDONÇA.

Muito obrigado, Ministro ALEXANDRE, e peço escusas pela intervenção!

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Agradeço, Ministro FACHIN, porque essa questão é realmente importantíssima: a possibilidade de a própria polícia fazer a avaliação prévia de quais armas são necessárias.

Cito aqui também o exemplo de que não seria só a polícia. No caso da Garantia da Lei e da Ordem - GLO, as Forças Armadas - o Exército, especialmente - acabam sendo convocadas, também não seria razoável se entender que o Exército é chamado para uma determinada operação e teria que começar com armas não letais - *tasers*, por exemplo -, invadir determinado local, fortemente armado com fuzis, bazucas, granadas, *tasers* e, durante a operação, progressivamente ir ampliando. A análise prévia de quais armas devem ser utilizadas deve ser feita pelo próprio Poder Executivo - aqui, no caso, a segurança pública -, sob pena obviamente de responsabilidade.

Citei também, em nossos debates, que não se justifica que, em uma

ADPF 635 MC-ED / RJ

blitz de Lei Seca, para verificar se motoristas estão embriagados, utilizem-se blindados, fuzis, granadas. Obviamente, aí há uma desproporcionalidade. Da mesma forma, não se justifica a invasão, com tasers e balas de borracha, de um território tomado e controlado por milicianos fortemente armados. Haveria desproporcionalidade de outra forma.

O ponto mais importante aqui, parece-me, e digo isso exatamente porque aderi, a partir dos debates, ao voto do eminentíssimo Ministro FACHIN, é a concepção de que é a área de segurança pública que vai fazer essa análise, sempre sob pena de responsabilidade.

Obrigado, Ministro ANDRÉ!

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Obrigado, Ministro ALEXANDRE e Ministro FACHIN!

Se me permitem, à luz deste construtivo debate, acho que todos temos uma unidade de pensamento: trazer algo que seja não só consentâneo à Constituição, mas que traga algum parâmetro de melhoria na atuação da própria polícia como um todo.

Se me permite, Ministro Fachin, inclusive à luz dos dispositivos que Sua Excelência nos traz, no brilhante voto proferido, o item 2 me parece bastante, eu diria, aberto, quando se refere a “todos os desdobramentos daí derivados”. Ao final, em especial, faz-se a ressalva em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais, creio eu, em referência às decisões anteriores.

A meu juízo, essa disposição traz uma margem de discricionariedade na aplicação. Como bem pontuou Sua Excelência, não arbitrariedade, mas me deixe qualificar em discricionariedade técnica – não política, não individual, mas técnica.

No entanto, a meu sentir, o dispositivo do item 4 já traz uma série de expressões que, a meu juízo, colocam sobre o policial incumbido, em uma situação de tensão que envolve risco de morte, ter que tomar decisões no curso de uma operação com elementos que, penso, restringem ou colocam insegurança na atuação das forças de segurança pública. Se me

ADPF 635 MC-ED / RJ

permitem, aponto, em caráter construtivo, algumas expressões: "a aplicação da lei só se justifica" – é um elemento limitador – "em casos extremos" – outro elemento limitador –, "exauridos todos os demais..." – e se, em determinado momento, eu exaurir um certo número, mas faltou certa especificidade?; "item 2: necessário a proteger a vida ou prevenir um dano sério" – ok – "decorrente de ameaça concreta e iminente". São expressões abertas. O que é concreto? Para um é concreto, para o outro, não. O que é iminente? São expressões que, a meu juízo, colocam um nível de insegurança para o bom agir policial.

Em havendo – e acho que todos estamos concordes –, abusos, arbítrios e atuações indevidas, essas atuações precisam ser objeto de responsabilização devida.

O que discordo do eminentíssimo Ministro Fachin, se assim me permite, com a devida vénia, Ministro, é estabelecer essas condicionantes de forma mais restritiva, *a priori*. Deveríamos, penso eu, à luz do Direito já positivado e dos princípios e protocolos existentes, quiçá, do próprio princípio estabelecido no item 2, fazer, no curso de um devido processo, a apuração, mas sem darmos predeterminantes e condicionantes na avaliação da presença da regularidade ou não das providências adotadas.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro ANDRÉ, permite?

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Pois não, Ministro.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Veja, essa também é exatamente minha preocupação.

Relembro, aqui, trecho do meu voto, nesse item, exatamente nessa questão do concreto e do abstrato. Citei que o exame de atendimento desses parâmetros só é possível mediante análise do caso concreto, pois toda ação de segurança pública sempre é precedida de avaliação de riscos que determina os níveis e a complexidade da resposta estatal.

Ainda coloquei que a generalidade da determinação, se

ADPF 635 MC-ED / RJ

considerarmos previamente e de forma geral, desconsidera as particularidades da própria situação concreta. Essa questão de que quem vai analisar - Vossa Excelência, Ministro ANDRÉ, colocou risco iminente, são conceitos abertos -, a meu ver, parece-me que ficou acertada nos debates entre o Relator e eu, o que fez exatamente a nossa convergência. Quem vai analisar isso, antes de cada situação concreta, é a operação policial.

Em uma operação, vamos dizer, de risco total, quais armas precisamos? Como será feito? Quais as armas letais? Quem vai analisar previamente os protocolos e requisitos, mediante a situação concreta, é a autoridade policial, sob pena, obviamente, de responsabilidade. Inclusive - Vossa Excelência sabe disso também, porque ocupou a cadeira de Ministro da Justiça, e isso vale para as polícias militares em todos os estados; eu, como Secretário de Segurança, também acompanhei - isso é feito para cada operação. Em cada operação há uma análise territorial, uma análise de inteligência. Quais as armas? Como será feito? Também concordo com Vossa Excelência e, por isso, em meu voto, consta que a definição de regras, *a priori*, insere-se no campo único do Executivo.

Agora, toda polícia tem que seguir um protocolo. Isso é uma realidade não só brasileira, é uma realidade mundial! Agora, a polícia é que vai definir: na operação risco total 1, é necessário isso, isso e isso. Sempre, previamente, no caso concreto. Parece-me que isso acaba convergindo os posicionamentos, porque obviamente...

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Ministro Alexandre, Vossa Excelência e o Ministro ANDRÉ me permitem?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES – Lógico.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Sei que, talvez, esteja obnubilando o debate, mas, como Relator, gostaria de aproveitar a intervenção do Ministro ALEXANDRE, pedindo licença, mais uma vez, Senhor Presidente, às Ministras, aos Ministros e ao

ADPF 635 MC-ED / RJ

eminente Ministro ANDRÉ, que profere seu voto, para dizer: as expressões são princípios da Organização das Nações Unidas - ONU, aliás, subscritos pelo Brasil. Isso, de um lado. De outro, já ficou mais do que evidenciado - elogiei e renovo os elogios ao Ministro ALEXANDRE DE MORAES (isso está no voto-vista de Sua Excelência, com o qual nós nos pusemos de acordo) - que é trabalho do policial e dos agentes de Estado - o Ministro ALEXANDRE citou o caso da GLO - saber definir a proporcionalidade do emprego da força. É evidente que não é possível admitir como a primeira opção - a chamada opção *default* - que seja sempre selecionada a arma mais letal, que seja sempre o fuzil. Mas é o policial que vai avaliar. Ele deve avaliar e justificar, demonstrando a excepcionalidade e a proporcionalidade, ou seja, seguir o protocolo. É disso que se trata. E prometo não mais interferir, para coletar o voto de todos.

Muito obrigado a Vossa Excelência!

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Presidente, como não fazia parte deste compromisso do Ministro FACHIN, vou-me permitir também perturbar um pouco o voto do Ministro ANDRÉ, a quem cumprimento e saúdo em sua estreia no SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, desejando que Sua Excelência tenha toda a sorte e que contribua para o bom desenvolvimento do Direito e do direito constitucional entre nós.

De fato, acho que, daqui a pouco, vamos precisar inclusive de uma tabela, para que isso seja elucidado, para que as posições sejam explicitadas. Tenho a impressão - e o Ministro ANDRÉ feriu este ponto - de que estamos travando este debate talvez por conta mesmo de uma omissão no âmbito constitucional. O Ministro FACHIN, na verdade - já o cumprimentei várias vezes por essa iniciativa, pela audiência pública, por todo o trabalho que realizou -, recebeu uma bem fundamentada provocação, fundada em fatos que conhecemos, sobre os quais não precisamos aqui discorrer. Mas, em rigor, há uma omissão.

Se formos olhar hoje o Direito existente nas nações democráticas,

ADPF 635 MC-ED / RJ

vamos ver que uma parte significativa do direito administrativo trata desse chamado direito de polícia. E há um detalhamento bastante grande sobre as ações policiais. Na Alemanha, sabemos, por exemplo, que há uma discussão sobre a possibilidade ou não do chamado tiro certeiro. Por quê? Porque, em uma Constituição como a nossa, que veda a pena de morte, não podemos espalhar mortes como acontece no nosso caso. Isso precisa ser colocado. Por outro lado, e isso ficou muito claro na posição do Ministro Alexandre, essa medida, essa métrica, é extremamente complicada.

Vou lembrar um fato que é bastante conhecido, bastante comezinho para todos aqueles que passamos de alguma feita pelo Tribunal Superior Eleitoral. Quando se trata, por exemplo, de fazer eleições - lamentavelmente, digo isso com grande constrangimento, mas é real -, no Rio de Janeiro, não raras vezes, nas favelas, usa-se blindado da Marinha para levar as urnas. Talvez alguém pudesse dizer que é desproporcional, mas é a forma de garantir que as urnas vão lá estar, e, ao mesmo tempo, usar esse tipo de poderio simbólico, talvez, evite algum tipo de aventura ou devaneio.

É preciso que a gente tenha consciência de que o Tribunal está laborando nesta temática, tendo em vista a existência de um claro muito amplo na nossa legislação. Talvez, de fato, o legislador precise atuar nesse contexto.

Isso só para colocar um pano de fundo, uma moldura na questão. De qualquer sorte, parece-me que seria importante, depois, posicionarmos sobre as divergências, tendo em vista as decisões já tomadas e aquelas que estão sendo submetidas à revisão.

Desculpe-me novamente. Certamente, Ministro ANDRÉ, sua contribuição está despertando e estimulando essa polêmica e essa participação.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Obrigado, Ministro Gilmar e demais Ministros!

Certamente é a própria discussão, a complexidade e a sensibilidade

ADPF 635 MC-ED / RJ

do tema. Há uma preocupação, repito, de todos. A segurança é um direito de todos. Fico imaginando onde não há segurança. Por exemplo, estamos tratando, aqui, de comunidades específicas na cidade do Rio de Janeiro. Hoje, quantas pessoas podem ir e vir livremente ali? Há o direito fundamental a uma segurança pública que respeite os direitos e garantias fundamentais não só das pessoas que se podem submeter a eventual limitação legítima, por parte do Estado, mas também daqueles que estão sofrendo limitações ilegítimas por parte do crime organizado – crime organizado, milícias, qualquer grupo de ação que atue a par da lei, paralelamente ao Estado, paralelamente às instituições constituídas.

É desejo e vontade de todos que tenhamos uma polícia efetiva, garantindo a todos essa segurança, por exemplo, entrar na Zona Sul e visitar um amigo em uma comunidade, como se faz em qualquer lugar do mundo. Hoje, infelizmente, poucos cidadãos da Zona Sul do Rio de Janeiro podem entrar, com o mínimo de tranquilidade, em uma comunidade da mesma cidade.

Permitam-me trazer um caso comezinho que me envolveu, mas que ilustra um pouco essa preocupação. Eu era Advogado-Geral da União e meu celular foi extraviado na cidade do Rio de Janeiro. Quando o celular voltou a funcionar, o sistema de localização identificou que o celular estava em uma determinada região do Rio de Janeiro. Como ali estavam informações de Estado, sigilosas e sensíveis, comuniquei o fato à Polícia Federal. Quando a Polícia Federal identificou onde estava o celular – isso eu soube depois, em relato do próprio delegado que comandou a operação –, verificou-se que o celular estaria em uma região onde nem a Polícia Federal era capaz de entrar sozinha. Os agentes buscaram o apoio da polícia militar, que prestou suporte para que fossem até o local sem que corressem o risco de serem alvejados. Automaticamente, eles tiveram de portar armamento de maior calibre, mais pesado, para própria proteção e resguardo.

O que quero dizer é que, como estamos tratando de comunidades específicas, não de forma excepcional dominadas pelo crime organizado, a própria presença policial exige, por vezes, *a priori*, para segurança não

ADPF 635 MC-ED / RJ

só dos policiais, mas de todos que ali estão e dos que ali vivem também, o uso de algum equipamento mais pesado. Sempre lembrando, o uso de armamento, por parte da polícia, deve ter sempre como princípio a não utilização. A presença, como bem salientou o Ministro Gilmar, de um tanque é para demonstrar a todos que há respaldo da segurança pública para que o bem comum ou para que os direitos de todos daquela comunidade sejam respeitados. Daí minha sensibilidade e preocupação. Repito, não é quanto ao protocolo em si, e sim quanto ao estabelecimento, *a priori*, de expressões. Se me permite, Ministro Fachin, se já constam do protocolo, penso ser mais simples. Por quê? O peso da aplicação do Direito a todos os agentes envolvidos, a partir de uma decisão já emanada pelo Supremo Tribunal Federal, não só na área de segurança, mas em todo o sistema de Justiça, já traz, a meu modesto sentir, uma insegurança para o bem atuar das forças de segurança. Essa é minha modesta preocupação. Daí, minha divergência, diria, talvez não quanto ao conteúdo, mas quanto à forma de dispormos essa preocupação em um dispositivo de decisão do Supremo.

Quero só reiterar, sendo breve já nos demais pontos, que, à luz dos debates que se vão suceder, logicamente, mantenho-me aberto ao diálogo para, como disse, buscarmos uma construção que, ao final, atenda ao interesse da sociedade brasileira, em especial, do Rio de Janeiro.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

02/02/2022

PLENÁRIO

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

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: O Partido Socialista Brasileiro (PSB) ajuizou esta arguição de descumprimento de preceito fundamental mediante a qual alega que a elaboração e execução da política de segurança pública pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro importa em graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição Federal. Pede a redução daquilo que entende como excessiva e crescente letalidade da atuação policial, conforme os itens a seguir:

- 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-ED / 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

mandados coletivos ou genéricos.

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

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

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

g) Determinar que, no caso de realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) a absoluta excepcionalidade da medida, especialmente no período de entrada e de saída dos

ADPF 635 MC-ED / RJ

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

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

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

ADPF 635 MC-ED / RJ

realizadas, com ou sem mandado judicial.

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

k) Determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos, bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de backup. O dever de documentar a perícia de local e o exame de necropsia inclui o registro fotográfico de todas as peças de roupa, objetos pessoais e demais provas conexas, assim como abrange a realização de fotografias do cadáver antes e depois de despi-lo, lavá-lo, barbeá-lo ou cortar-lhe os cabelos.

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

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

n) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e às polícias civil e militar fluminenses que, nas

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 abstêm 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 constitucionalidade do art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001, com o reconhecimento da reprimirização 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 constitucionalidade 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.

ADPF 635 MC-ED / RJ

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.

A Advocacia-Geral da União, em preliminar, defende o não conhecimento da arguição, por (i) inviabilidade de uso desse meio processual como sucedâneo de intervenção federal; (ii) ausência de indicação adequada dos atos do poder público para efeito de controle via ADPF; e (iii) não preenchimento do requisito da subsidiariedade. No mérito, postula a improcedência do pedido, em respeito à separação dos poderes, sustentando que os pedidos importariam em sua violação. Aduz também não haver o estado de coisas constitucional.

O Procurador-Geral da República opina pelo conhecimento parcial da ação e, na parte conhecida, pela parcial procedência do pedido formulado.

O Relator, ministro Edson Fachin, submeteu a medida cautelar ao Plenário Virtual desta Corte, na sessão de 17 a 24 de abril de 2020. Então, pediu vista o ministro Alexandre de Moraes.

Pouco depois, em 26 de maio de 2020, o Partido arguente requereu o deferimento de medida cautelar incidental, para que fossem restrinvidas as operações policiais nas comunidades do Rio de Janeiro, em razão da pandemia de covid-19 e ante notícias de operações policiais que, a seu ver, não seguiam os protocolos de uso legítimo da força. O Ministro Relator deferiu a tutela provisória incidental, em decisão que foi referendada, por maioria, na sessão plenária virtual de 26 de junho a 4 de agosto de 2020.

Em nova sessão plenária, de 7 a 17 de agosto do mesmo ano, a Corte concedeu parcialmente as cautelares pleiteadas na inicial, vencidos, em

ADPF 635 MC-ED / RJ

parte, os ministros Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Dias Toffoli, que as deferiam em maior extensão.

Após tal julgamento, foram opostos embargos de declaração. O Relator os acolheu parcialmente, submetendo a decisão a referendo, realizado na sessão de 21 a 28 de maio de 2021. Eis a parte dispositiva do voto proferido por Sua Excelência:

Ante o exposto, reconhecendo a excepcional função integrativa dos embargos de declaração em conflitos estruturais, acolho o recurso para:

1. Deferir o pedido de medida cautelar constante do item a da petição inicial, a fim de 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 a previsão dos recursos necessários para a sua implementação;

2. Determinar que até que o plano mais abrangente seja elaborado, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais.

3. Propor ao Colegiado que seja criado, nos termos do arts. 27, § 2º, e 30, III, do RISTF, um Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã, formado por representantes do STF, pesquisadores e pesquisadoras, representantes das polícias e de entidades da sociedade civil, a serem, oportunamente, designados pelo Presidente do Tribunal, após aprovação de seus integrantes pelo Plenário da

ADPF 635 MC-ED / RJ

Corte.

4. Reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não letais, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida e nenhum outro bem de uma ameaça iminente e concreta.

5. Reconhecer, sem efeitos modificativos, a imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes.

6. Deferir o pedido constante do item h da petição inicial, de forma a suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

7. Deferir o pedido constante do item d da petição inicial para 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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.

8. Deferir o pedido constante do item e, para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados.

9. Deferir o pedido constante do item j da petição inicial, para 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.

10. Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em 60 (sessenta) dias, avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, mantendo este Tribunal informado acerca dos resultados da apuração.

11. Determinar que a investigação das alegações de descumprimento da decisão proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais

ADPF 635 MC-ED / RJ

e de se preservar os vestígios em casos de confronto armado, inclusive no recente episódio na comunidade de Jacarezinho, seja feita pelo Ministério Público Federal.

Houve pedido de vista do ministro Alexandre de Moraes, com a retomada do julgamento na sessão de 15 de dezembro de 2021. **Sua Excelência apresentou voto parcialmente divergente, no qual, após intensos debates, opôs-se a referendar a liminar quanto aos itens 6, 7, (subitem ii), 10 e 11 da parte dispositiva do voto do Relator.**

Nessa ocasião, o ministro André Mendonça acompanhou parcialmente o Relator para deferir as medidas cautelares, exceto quanto aos itens 2, 4, 6, 7 (subitem ii), 9 e 11, em relação aos quais apresentou divergência. Isto é, além da divergência relativamente aos itens 2, 4 e 9, seguiu aquela iniciada pelo ministro Alexandre de Moraes no tocante aos itens 6, 7 (subitem ii) e 11.

No que tange ao item 3, ainda teceu sugestão no sentido de que:

[...] seja determinado ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e aos órgãos de segurança pública fluminenses a elaboração e apresentação, em até 30 (trinta) dias, de relatório acerca dos impactos das decisões proferidas por este Supremo Tribunal Federal no bojo da presente arguição na situação da segurança pública fluminense, com vistas a subsidiar os trabalhos a serem desenvolvidos no âmbito do “Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã” sugerido pelo i. Min. Relator”.

É o relatório do essencial. Passo ao voto.

Senhor Presidente, ouvi atentamente os profundos votos do ministro Edson Fachin, Relator, bem como do ministro Alexandre de Moraes, a quem saúdo pelas judiciosas fundamentações. Como não poderia deixar de ser, congratulo, ainda, o ministro André Mendonça

ADPF 635 MC-ED / RJ

pelo brilhantismo do voto proferido.

A riqueza dos debates bem ilustra quão complexo é o tema.

1. Da admissibilidade da ADPF

Pondero inicialmente que, não havendo participado do julgamento ora embargado, devo, com as mais respeitosas vêrias ao quanto deliberado por esta Corte anteriormente, por ocasião do exame da medida liminar, registrar meu posicionamento acerca da admissibilidade da ação.

Com efeito, em sendo a admissibilidade uma das condições desta espécie de ação, é matéria de ordem pública e, portanto, cognoscível, até mesmo de ofício, pelo magistrado, a qualquer momento, conforme dispõe o art. 485, § 3º, do Código de Processo Civil.

Tenho que a matéria de fundo é de extrema relevância, não apenas para o Estado do Rio de Janeiro, como eventualmente para todo o País, de modo que sua **relevância e potencial alcance** me conduzem a refletir se esta Corte deveria abordar o tema da segurança pública em sede de ADPF.

A imposição de diversas medidas requeridas em tamanho grau de profundidade requer amplo e elevadíssimo mapeamento de informações técnicas precisas e necessárias para a formulação das medidas a serem adotadas pela Administração Pública. Tais características sinalizam que essas questões seriam mais bem tratadas pelo Poder Executivo, o qual foi precipuamente desenhado pela Constituição para a execução de políticas públicas e congrega, em nível nacional, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, além de, no âmbito estadual, as Secretarias de Segurança Pública.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Sendo assim, apenas quando constatado grave quadro de omissão constitucional ao Supremo compete atuar na implementação de determinada política pública, desde que presente amplo debate e observado o devido processo legal em sentido lato.

Daí por que, embora reconheça e enalteça a evolução jurisprudencial desta Corte – que partiu da teoria não concretista, conforme memorável voto prolatado pelo ministro Moreira Alves no julgamento do MI 107, caso em que ressaltou o dever de fidelidade constitucional do Parlamento, até o julgamento dos recentes MIs 670, 708 (da relatoria do ministro Gilmar Mendes) e 712 (ministro Eros Grau), nos quais se inaugurou posição sensivelmente concretista –, penso, como bem apontou o eminentíssimo ministro André Mendonça, que os diversos temas aqui tratados encerram a necessidade de debate extremamente multilateral, profundo e complexo; próprios, portanto, do Executivo e, quiçá, do Legislativo.

Aliás, nesse contexto, mostra-se relevante evocar excerto de voto do ministro Moreira Alves:

Note-se, aliás, que, na Alemanha, com relação às omissões insupríveis por dependerem necessariamente de norma regulamentadora, até hoje o problema do não cumprimento de decisão, nesse sentido, da Corte Constitucional não se colocou à sua apreciação, pela consciência de que, estando todos os órgãos constitucionais vinculados à decisão desse Tribunal, não deixarão eles de cumprir, quando alertados da caracterização de sua omissão, o princípio da fidelidade constitucional (*Verfassungsorgantreue*)

(MI 107, p. 46)

Nessa mesma linha, aliás, a ADPF foi concebida como instrumento processual cujo cabimento está intrinsecamente ligado à indicação de claro “descumprimento de preceito fundamental”, além de ao

ADPF 635 MC-ED / RJ

preenchimento, por outro ângulo, do requisito da subsidiariedade, conforme art. 3º, II da Lei n. 9.882/1999. No caso dos autos, foram questionados aspectos amplos da política de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro.

Assim, conquanto a douta maioria já tenha se formado para adentrar o mérito da presente arguição, com as mais respeitosas vêniás, faço apenas esse sucinto registro de minha posição, portanto, no sentido de que a ação não deveria ter sido admitida e, consequentemente, não seria sequer hipótese de apreciação do mérito dos embargos de declaração. **Contudo, feitas tais ponderações, como ora se trata de aclaratórios opostos a decisão liminar que, preliminarmente, admitiu a ADPF e deferiu em parte certas providências cautelares, a questão do cabimento fica, ao menos por enquanto, prejudicada, reservando-me a melhor examiná-la se e quando do julgamento de mérito.**

2. Dos embargos de declaração

Como expus, na medida em que a ação já foi admitida pelo Tribunal por ocasião da concessão da medida cautelar, passo ao exame dos embargos declaratórios.

Observo que, em seu voto, o Ministro Relator deferiu *ex officio* algumas medidas que não haviam sido objeto dos embargos – o que é possível, dado que estamos em juízo de apreciação de providência cautelar, situação na qual o juiz, como dizia Galeno Lacerda, atua com *imperium*, assim como o pretor romano quando decretava os *interdicta* (LACERDA, Galeno. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994. v. VIII, t. 1, p. 74).

2.1 Plano de redução de letalidade policial (item 1 da parte dispositiva do voto do Relator)

Pedem os embargantes, em primeiro lugar, que o Estado do Rio de

ADPF 635 MC-ED / RJ

Janeiro seja obrigado a editar um plano de redução de letalidade policial, dentro de certo prazo.

Tal pedido foi acolhido pelo Relator, e, nestes embargos de declaração, alega-se que o Relator, havendo indeferido originalmente esse pleito em razão da existência de decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), teria entrado em contradição, pois em outras partes do voto acolheu pedidos justamente em função da existência da referida decisão da CIDH.

Noto que o eminent Relator, em certos trechos do voto, se utilizou da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos como argumentação de reforço, para fundamentar seu ponto de vista, inclusive acentuando a necessidade de coerência das decisões internas em relação ao precedente internacional. Contudo, em nenhum instante foi afirmado que o Supremo Tribunal Federal estaria funcionando como **agente de execução da CIDH**.

O Relator expressamente apreciou a questão da eficácia da decisão da CIDH no âmbito interno, *in verbis*:

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.

A conclusão do eminent Relator foi de que o ponto alusivo ao plano de redução da letalidade policial já fora apreciado e decidido pela CIDH, de modo que seria redundante o STF reeditar o mesmo comando.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Diferentemente, em outros pontos do pedido do autor, o Relator considerou necessária a prolação de decisão por este Tribunal, a despeito da existência do precedente da Corte Internacional, na medida em que o julgado internacional não apreciara esses outros aspectos do problema, ou pelo menos não o fizera em termos claros e amplos.

Adicione-se a isso o fato de que o acórdão embargado não se apoia nesse único fundamento (decisão da CIDH no caso Favela Nova Brasília *versus* Brasil), mas também em outros, de **direito interno**.

Então, a rigor, ainda que se eliminasse aquele fundamento, o pronunciamento se sustentaria por outros, por não haver contradição alguma em ser o precedente do exterior, em certa passagem do voto condutor do julgado, usado a título de **reforço argumentativo** de um fundamento, e, em outra, invocado como **motivo suficiente** para certa providência requerida. Portanto, não observaria contradição no acórdão recorrido na passagem apontada pelo embargante, mas unicamente a expressão do ponto de vista dos julgadores de forma ajustada às situações peculiares do processo.

Porém, tendo em vista que o próprio Relator deferiu a medida postulada pelos embargantes, penso caber a análise dos pontos.

A segurança pública é item de primeira ordem em quase todos os países do mundo. Tal tema, aliás, é um dos pilares da sociedade, guardando extrema relevância para seu sucesso, assim como o são a saúde e a educação.

Ora, os limites para atuação do Judiciário foram muito bem traçados, tanto pelo ministro Alexandre de Moraes, quanto pelo ministro André Mendonça.

Concordo, como acima fiz consignar, que a jurisprudência do

ADPF 635 MC-ED / RJ

Supremo tem evoluído no sentido de suprir determinadas omissões inconstitucionais, contemplando a Constituição como um todo, em constante evolução.

Isso, contudo, não significa que devemos olvidar do constante equilíbrio entre os Poderes. O conceito de “justiciabilidade”, já sacramentado em diversos julgados da Suprema Corte norte-americana, ainda hoje é uma preocupação. Nesse sentido, ainda que avancemos sobre os temas tratados nesta ação, reputo necessário que o exame acerca da segurança pública seja feito com escrutínio, extrema cautela e prudência.

O ministro Alexandre de Moraes, na sessão de 15 de dezembro de 2021, teceu importantes considerações a respeito, que adoto integralmente. Sua Excelência, em tal julgamento, anotou o seguinte:

Concordo que a polícia deve e já deveria fazer um relatório detalhado – os protocolos policiais exigem e não são cumpridos →, para que possa posteriormente haver uma investigação, uma punição, pelos excessos. Mas, repito, preocupa-me que queiramos resolver a crise da segurança pública impedindo a segurança pública de atuar. Vamos fortalecer a criminalidade, vamos favorecer as milícias e o narcotráfico que atuam no Estado do Rio de Janeiro - não só lá, mas é porque o caso aqui trata do Estado do Rio de Janeiro.

Continuo no voto, Presidente, dizendo **da necessidade, em alguns pontos, de diferenciarmos o que é realmente imposição constitucional, uma interpretação constitucional, de o Poder Judiciário – em especial, o Supremo Tribunal Federal – substituir-se ao Poder Executivo, chamar para si a questão da segurança pública do Rio de Janeiro. Se o Supremo Tribunal Federal chamar para si a questão da segurança pública do Rio de Janeiro, a responsabilidade pelo que ocorrer também será do Supremo Tribunal Federal.**

(Apartes, p. 5)

ADPF 635 MC-ED / RJ

Não por outra razão, aliás, é frequente a utilização do tema da segurança pública como uma das mais importantes plataformas de plano de governo de praticamente qualquer Chefe do Executivo (Governador ou mesmo Presidente), e não só no Brasil. Colaciono, aliás, dois exemplos muito claros de como a segurança pública é matéria de política pública primordialmente afeta ao Executivo.

Na Califórnia, estado mais rico dos Estados Unidos da América, verificou-se sensível escalada no aumento da criminalidade nos últimos anos, após o governo local haver implementado mudança, no âmbito da **política de segurança pública**, sobre a classificação dos crimes de furto, roubo de objetos e outros de até 950 dólares, que passaram a contravenção. A questão foi objeto de artigo recente publicado no jornal *NYPost*:

Em 2014, a Califórnia adotou a Proposição 47, que tornava roubos de US\$ 950 ou menos uma contravenção. Quando as pessoas perceberam que era improvável que fossem presas ou processadas por roubar menos de US\$ 1.000, elas, é claro, responderam ao incentivo. Por sua vez, as lojas aconselham os funcionários a não interferirem com os ladrões de lojas para que não se machuquem. Muitos crimes nem chegam a ser denunciados.

E então é época de caça para as pessoas pegarem o que quiserem.

A cidade de Nova York restabeleceu a ordem na década de 1990 com base no policiamento de “janelas quebradas”, ou um foco em crimes que degradavam a qualidade de vida; São Francisco e locais semelhantes estão envolvidos na negligência de “janelas quebradas” – as janelas quebradas estão em lojas de luxo atingidas por ladrões encorajados. [...]¹

1 Disponível em: <https://nypost.com/2021/11/22/mobs-of-looters-are-grabbing-goods-in-california-thanks-to-downgraded-shoplifting-laws/>. Acesso em: 28 jan. 2022. Tradução e negrito meus.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Em outra matéria jornalística, publicada na revista *Veja* disponibilizada em 14 de dezembro de 2021, constou:

Na Califórnia, por exemplo, furtos em lojas no valor de até 970 dólares, não são levados à justiça.

Recentemente, o governador do estado, Gavin Newson, disse que os prefeitos de São Francisco e outras cidades deveriam ser mais ativos diante dos roubos em massa.

“Não estão apenas roubando produtos e impactando no ganha pão das pessoas, estão roubando a sensação de confiança e pertencimento”, disse o governador ultraprogressista, lembrando que é do ramo comercial – tem uma rede de restaurantes e adegas – e sofreu três roubos no último ano.

Vai adiantar alguma coisa?

Alan Hirsi Ali, a intelectual somaliana que viveu na Holanda e hoje é radicada nos Estados Unidos, onde continua sob ameaça de morte por ter rompido com a religião muçulmana, escreveu que tem presenciado mudanças de hábitos que já viu em países da África e da América Latina: mulheres deixam de andar sozinhas à noite, objetos só ficam em carros bem escondidos e os muito ricos contratam segurança particular. [...]²

É importante não perder de vista que o estado da Califórnia representa 14,6% da economia dos EUA, com PIB de 3,35 trilhões de dólares em 2021. Apenas a título ilustrativo, se fosse um país, a Califórnia seria talvez a quinta maior economia do mundo, segundo apuração do Departamento de Análise Econômica do governo estadunidense³. Mesmo

2 Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/mundialista/cidades-americanas-viram-paraiso-de-ladroes-nem-de-armas-precisam/>. Acesso em: 28 de janeiro de 2022. Grifos meus.

3 Disponível em: <https://infogram.com/us-state-2021-economic-output-1h7j4d8gvm7x6nr>. Acesso em: 29 de janeiro de 2022.

ADPF 635 MC-ED / RJ

assim, a despeito de tamanha riqueza, o estado tem sido palco de crescente onda de crimes, os quais vêm sendo noticiados com frequência cada vez maior no período recente.

Já no estado da Virgínia, o Governador recém-eleito, Glenn Youngkin, reviu a **política de segurança pública** no tocante à política carcerária. Segundo notícia de 17 de janeiro de 2022,

Poucas horas depois que ele foi empossado no sábado, o governador Glenn Youngkin cumpriu uma de suas principais promessas de campanha e demitiu todo o Conselho de Liberdade Condicional da Virgínia.

Youngkin assinou uma ordem executiva após sua posse nomeando cinco novos membros para o conselho e instruindo o secretário de segurança pública e segurança interna a realizar uma revisão completa do conselho com recomendações para mudanças administrativas, legislativas e políticas até 1º de setembro.

“A revisão deve incluir, mas não se limitar a, aumentar a transparência dos votos do Conselho de Liberdade Condicional, registrar os motivos para conceder liberdade condicional e revisar a administração, o pessoal e as operações do Conselho de Liberdade Condicional”, escreveu Youngkin na ordem.

A ordem executiva também dá ao novo procurador-geral Jason Miyares a autoridade para abrir uma investigação sobre o conselho anterior, que foi criticado depois que as investigações estaduais descobriram que os membros haviam violado o procedimento e a lei estadual ao não notificar as famílias das vítimas e os promotores locais antes de conceder liberdade condicional para pessoas condenadas por assassinato.

Casos de alto perfil ganharam manchetes e o investigador estadual que liderou as investigações no conselho em 2020 foi demitido após entrar com um processo de denúncia. Esse ex-funcionário do estado entrou com uma ação de rescisão injusta alegando difamação por altos funcionários do estado.

Youngkin, Miyares e outros republicanos fizeram do

ADPF 635 MC-ED / RJ

escândalo em torno do conselho de liberdade condicional um dos principais pontos de discussão na campanha, acusando o governo de Northam e os democratas de serem fracos no crime e prometendo substituir o conselho se eleitos.⁴

Trago esses exemplos a fim de ilustrar a complexidade e profundidade do debate sobre o tema das políticas de segurança pública.

De um lado, o estado da Califórnia, a despeito de ser o mais rico da federação, tem apresentado frequentes problemas com a criminalidade. De outro, uma das plataformas de campanha do atual Governador da Virgínia também tocou a questão da segurança pública, sob o ângulo da política carcerária. Em ambos os casos, o tema foi e está sendo tratado pelo Executivo.

Faço tais ponderações também para chamar a atenção quanto ao fato de o debate sobre segurança pública envolver a análise de diversas especificidades e questões técnicas.

Com tais considerações, ressalto que um plano de redução de letalidade policial se caracteriza, em princípio, como política de segurança pública, a ser concebida e implementada pelos Poderes vocacionados para tanto, mormente o Executivo. A política de segurança se concretiza em um amplo e complexo conjunto de medidas que correlacionam inúmeras causas e concausas de infrações penais, ações policiais preventivas e repressivas, sistema penitenciário, entre outras políticas públicas.

É praticamente impossível calcular *a priori* todos os efeitos de qualquer mínima intervenção numa política pública tão complexa como a da segurança pública. Daí a necessidade de tal assunto permanecer sob o

4 Disponível em: <https://www.wric.com/news/virginia-news/meet-the-new-virginia-parole-board-appointed-by-gov-youngkin/#:~:text=RICHMOND%2C%20Va.,the%20entire%20Virginia%20Parole%20Board>. Acesso em: 20 jan. 2022. Tradução livre.

ADPF 635 MC-ED / RJ

controle da Administração Pública e dos agentes eleitos para executar tal tarefa e dotados da agilidade típica da atividade administrativa para tomar atitudes na rapidez que as súbitas mudanças dos fatos impõem.

Ao enfatizar apenas a questão da letalidade policial, o autor da ação intenta obter uma reforma pontual da política de segurança, sem considerar (ou, ainda que considere, o faz apenas parcialmente e de acordo com certos pontos de vista) as **causas que estão na base desse fenômeno** e os **efeitos da mudança que postula**, no médio e no longo prazo.

Registro que também sou manifestamente contra abusos e excessos, os quais devem ser apurados e devidamente punidos. Devemos proteger o Estado da *Rule of Law* em que vivemos, o estado democrático de direito, no qual direitos e garantias individuais devem ser assegurados **não só contra o Estado, mas também pelo Estado**.

Feitas todas essas ponderações, analiso o item 1 da parte dispositiva do voto do Relator, que foi no seguinte sentido:

1. Deferir o pedido de medida cautelar constante do item “a” da petição inicial, a fim de 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 a previsão dos recursos necessários para a sua implementação;

Na medida em que a determinação contempla a autonomia do governo estadual na elaboração do plano, penso ser possível acompanhar o voto do Relator, com as considerações já expostas e as que se seguem. A determinação para que o Estado do Rio de Janeiro analise e formule um plano de redução de letalidade policial é viável e, em verdade, apta a abranger um amplo e profundo debate sobre as causas da violência,

ADPF 635 MC-ED / RJ

alcançando não somente seus sintomas e consequências mas também suas causas, da mesma forma que a ação policial pode ser melhorada, a depender das ações do governo estadual.

Além disso, tal plano jamais poderá tolher a polícia de exercer sua própria, regular e hígida atividade. Ainda, na medida em que referido plano contemple também a previsão de recursos necessários para as forças policiais, entendo possível inclusive a análise da aquisição de melhores equipamentos (tais como coletes balísticos, armamentos modernos, APH, etc.), os quais certamente contribuirão tanto para a segurança da sociedade como do policial, que, afinal, também é um cidadão fluminense. Estou ciente de que, não raro, os policiais acabam adquirindo insumos relativos a primeiros cuidados (APH) com seus próprios recursos financeiros e os compartilham com a população civil quando necessário. Outro bom exemplo disso é a utilização das chamadas câmeras corporais (*body cams*), item 9 da parte dispositiva do voto do Relator, para a qual já há previsão legal em nível estadual. Tratarei do tema de forma específica ao longo de meu voto, mas adianto ser simpático à ideia. Penso que, se diversas polícias ao redor do mundo já fazem uso do equipamento, o Estado do Rio de Janeiro só terá a ganhar em também fazê-lo, em proteção da sociedade e do próprio policial.

Com essas ressalvas, acompanho o eminente Relator quanto ao item 1 da parte dispositiva de seu voto.

2.2 Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã (item 3 do voto do Relator)

3. Propor ao Colegiado que seja criado, nos termos do arts. 27, § 2º, e 30, III, do RISTF, um Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã, formado por representantes do STF, pesquisadores e pesquisadoras, representantes das polícias e de entidades da sociedade civil, a serem, oportunamente, designados pelo Presidente do Tribunal, após aprovação de

ADPF 635 MC-ED / RJ

seus integrantes pelo Plenário da Corte.

Após os debates da última sessão, ao ouvir as ponderações dos nobres colegas, que concluíram pela construção de um observatório no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, e considerando que esse órgão apenas comunicaria aos agentes competentes a ocorrência de abusos, não adotando diretamente medidas contra os policiais, parece-me que a providência pode ser aceita como mais um reforço dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, havendo o Relator proposto a elaboração de uma resolução voltada à criação do Observatório, indago-me (e peço escusas se o Relator já tenha contemplado tal previsão) se não seria caso de incluir, na composição do Observatório, um ou mais membros das Secretarias de Segurança Pública, além de representantes das próprias polícias, visto que serão eles os diretamente envolvidos na execução das medidas. Não me oponho, se for o caso, a trazer tal debate quando de eventual sessão administrativa para a elaboração do normativo.

As ponderações do ministro André Mendonça também são excelentes. As informações a serem fornecidas pela Secretaria da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro constituirão fonte segura para o mapeamento e a construção de medidas a serem adotadas pelo Observatório.

Com essas considerações, adiro ao voto do Relator quanto ao item 3, admitindo a criação do Observatório no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, bem como com as ponderações do ministro André Mendonça acima mencionadas.

2.3 Prioridade de investigação nos crimes contra crianças e adolescentes (item 5 do voto do Relator)

5. Reconhecer, sem efeitos modificativos, a imperiosa

ADPF 635 MC-ED / RJ

necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes.

A parte embargante alega **omissão**, por não haver o Relator, no dispositivo do voto, se referido a *adolescentes* quando determina a priorização de investigações que envolvam vítimas *crianças*.

Com respeitosa vênia, a leitura do voto do Relator revela que o termo “criança” não está sendo empregado ali no sentido exato que o faz a legislação brasileira, em especial o Estatuto da Criança e do Adolescente. O julgado embargado, nesse ponto, se refere ao Protocolo de Minnesota, originalmente redigido em inglês, tendo-se ali se usado a palavra “*children*” para indicar *crianças, inclusive adolescentes*, sem aparente delimitação por faixa etária.

Naturalmente, tendo em vista mesmo a própria legislação brasileira, o tratamento dado às crianças (isto é, pessoas com até 12 anos de idade incompletos) pode e deve ser estendido aos adolescentes (pessoas entre 12 e 18 anos de idade) na maior parte dos casos, exceto se houver norma expressa em contrário. Eventualmente, como está no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei n. 8.069/1990 –, inclusive pessoas com até 21 anos de idade podem ser beneficiadas por regras protetivas do ECA e legislação correlata.

Nesse aspecto, faço a seguinte observação. Há três décadas, o menor de idade era proibido de fazer parte da segurança do trânsito. Isso, porém, mudou, tanto que crianças e adolescentes têm sido frequentemente recrutados pelos criminosos, por constituírem “mão de obra barata” e passível de, no máximo, internação pelo período máximo de três anos, conforme disposto no art. 121, § 3º, do Estatuto. Ou seja, é frequente que retornem ao trânsito após saírem da instituição de acolhimento. Tal solução “maquiavélica” deve ser debelada e penso que isso também deve ser analisado no plano de redução de letalidade policial a ser elaborado

ADPF 635 MC-ED / RJ

pelo governo do Estado.

De qualquer modo, a fim de evitar eventuais lapsos na interpretação e aplicação de tal dispositivo, e sobretudo ante a circunstância de o próprio Relator ter considerado omissa a decisão no ponto, acompanho o voto de Sua Excelência também quanto ao item 5 da parte dispositiva do voto proferido.

2.4 Disponibilização de ambulâncias em operações previamente planejadas (item 8 do voto do Relator)

8. Deferir o pedido constante do item e, para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados.

Há nos autos alguns testemunhos de que a presença de ambulâncias no contexto de operações policiais previamente planejadas poderia ter evitado mortes e outros agravos à saúde dos feridos.

No âmbito federal, o art. 6º da Lei n. 13.060/2014 já prevê a disponibilização de atendimento médico se da força praticada pelos policiais decorrerem ferimentos em pessoas. Confira-se:

Art. 6º Sempre que do uso da força praticada pelos agentes de segurança pública decorrerem ferimentos em pessoas, deverá ser assegurada a imediata prestação de assistência e socorro médico aos feridos, bem como a comunicação do ocorrido à família ou à pessoa por eles indicada.

Existe, também, lei estadual no Rio de Janeiro que estipula essa medida (Lei n. 7.385/2016), embora nela conste restrição que considero um tanto excessiva, a de que a presença da ambulância ficaria ao alvedrio

ADPF 635 MC-ED / RJ

do Governador.

A rigor, portanto, já há previsão legal, tanto no nível federal quanto no estadual, a fim de que seja prestado auxílio médico aos envolvidos. Isso, por si, penso, dispensaria a intervenção judicial nesse tocante.

Contudo, o direito à saúde tem base constitucional. Se há uma situação fática em que o risco à vida e à saúde é previamente conhecido das autoridades, constitui dever do Estado disponibilizar os meios materiais e humanos necessários à proteção desses direitos fundamentais.

Destaque-se que o uso de tais ambulâncias precisa ser feito, sim, mas sem comprometer a realização, em si, da operação policial. Isto é, a ambulância há de ser fornecida, sem sombra de dúvida, com a observação de que a solicitação deverá ser feita pela própria autoridade policial organizadora da operação, previamente, porém com prudência, de modo a não pôr em risco o sigilo e, por extensão, o sucesso da operação. Logo, acompanho o Relator quanto ao item 8, com as ponderações consignadas.

2.5 Uso proporcional da força nas operações policiais (itens 2 e 4 do voto do Relator)

2. Determinar que até que o plano mais abrangente seja elaborado, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais.

[...]

4. Reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso

ADPF 635 MC-ED / RJ

da força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não letais, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida e nenhum outro bem de uma ameaça iminente e concreta.

Na área de segurança pública, a letalidade é questão grave, não apenas a envolver policial e não apenas no Brasil, mas em qualquer situação e lugar do mundo. A letalidade é algo sério e de gravidade indiscutível.

Nesse sentido, soa coerente que o uso da força se dê pautado pela proporcionalidade. No ponto, elucidativo mapeamento normativo é traçado por Carlos Frederico de Oliveira Pereira⁵:

O uso progressivo da força pelas polícias vem regulado internacionalmente por três tratados oriundos da ONU: 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 o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (ONU, 1.990). Tais normas foram internalizadas no país por meio da Lei 13.060/2014 e da Portaria Interministerial n. 4.226/2014.

Aliás, como bem apontou o ministro Alexandre de Moraes por

⁵ Entrelaçamento do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário na repressão às gangues de 3^a geração com domínio territorial no Rio de Janeiro. *Revista do Ministério Público Militar*, n. 35, 2021. Disponível em: <https://revista.mpm.mp.br/>. Acesso em: 15 jan. 2022.

ADPF 635 MC-ED / RJ

ocasião do último julgamento:

[...] Como vamos apurar o uso progressivo da força em uma operação em uma comunidade, em uma favela no morro, no Rio de Janeiro? É necessário que a polícia entre primeiro com armas não letais, sendo recebida a tiros de fuzil? Precisamos esgotar todos esses mecanismos? Ingressa com armas não letais, não deu certo, volta com fuzis? Mesmo já sabendo, previamente, quais as armas adequadas para determinada operação policial? Quem sabe exatamente os armamentos necessários para ingressar naquela operação é a polícia. Se houver abuso, deve ser responsabilizada, mas seria possível uma norma ou uma determinação judicial genérica, abstrata, de que o protocolo, em todas as operações, deve começar com armas não letais, progredindo, progredindo? Quem tem os informes de inteligência são as forças policiais, e a situação é realmente complexa.

E continua Sua Excelência:

Aqui, se Sua Excelência o Ministro-Relator me permitir, até queria tirar uma dúvida, porque daí nem seria propriamente uma divergência. Eminente Relator, Ministro Fachin, a interpretação dos princípios básicos por Sua Excelência é no sentido de que, em toda a operação, a polícia tem que começar do zero até as armas letais, ou previamente na programação, desde que justifique, haja uma programação? Há necessidade de invadir o morro tal, porque lá há pessoas sequestradas, por exemplo, e nós temos informes de que estão armados com fuzil, bazуca, granada, então vamos entrar com armamento com blindados. A polícia pode fazer essa avaliação já determinando, a partir da análise do protocolo, quais armas ela pode utilizar? Exatamente isso? Exatamente isso. Então, não há, nesse sentido, divergência então, porque se a própria polícia pode fazer essa análise, a partir de informes e inteligência, minha interpretação dos princípios básicos sobre a utilização da

ADPF 635 MC-ED / RJ

força e armas acaba coincidindo com o eminentíssimo Ministro Fachin.

Sabemos - e essa foi a preocupação de Sua Excelência, como também a de nós todos - que a letalidade policial é um gravíssimo problema, não só no Brasil, mas é um gravíssimo problema no Brasil. Deve, obviamente, ser tratada com a maior seriedade e protocolos para se evitar a letalidade policial. Temos índices elevadíssimos e lamentáveis de violência e letalidade policiais em operações, que deveriam - e espero que a partir deste julgamento do Supremo Tribunal Federal isso ocorra com mais rapidez - ser melhor investigados, tanto pela própria polícia quanto pelo Ministério Público.

Mas a questão da letalidade não pode impedir que a polícia tenha a discricionariedade mitigada pela lei de - obviamente, pelos protocolos - escolher quais as melhores armas, qual a melhor estrutura para aquela determinada operação. É necessária essa análise geral do sistema, porque isso é importante também. Se é verdade que a letalidade policial, causada pelos agentes policiais, não tão raramente definida como resistência seguida de morte, no Brasil, tem índices elevadíssimos, também é verdade que nenhuma das grandes democracias ocidentais tem índice tão elevado de policiais mortos em operações.

[...]

No Brasil, só no Rio de Janeiro, se somarmos, quase 350 policiais mortos, o que acaba gerando - esse é um outro grande problema das forças de segurança - é uma grande depressão nos policiais. Nesse mesmo período, entre 2019 e 2020, houve 109 suicídios de policiais militares no Rio de Janeiro e 23 de policiais civis.

É uma realidade a insegurança pública crônica que gera mortes nos dois lados; gera aumento da letalidade policial, que não se justifica, e gera aumento da mortalidade policial em níveis assombrosos, se compararmos com qualquer outro país civilizado.

Utilizando os dados do Anuário Brasileiro de Segurança

ADPF 635 MC-ED / RJ

Pública, entre os anos de 1998 e 2020, o Estado do Rio de Janeiro registrou a vitimização de 17.906 policiais militares e civis - 2.976 mortos e 14.930 feridos -, o que equivale a uma média de 129 policiais mortos por ano e 649 feridos por ano. São números equivalentes a uma guerra civil, que, para se alterar, há a necessidade, como disse, de medidas estruturais e de mentalidade.

(Apartes, p. 10)

Compartilho das preocupações externadas pelo ministro Alexandre de Moraes quanto aos princípios básicos adotados na utilização da força e das armas de fogo.

Em outras palavras, “esta guerra não é honesta”!

Como vimos, o tráfico tem se utilizado de crianças, de inocentes. Assim, operações com elevado número de policiais munidos de armamento sofisticado podem, se bem planejadas, produzir certo receio no narcotráfico, no sentido de que o ideal é a rendição sem combate. Para tanto, há necessidade de planejamento.

Aliás, vale dizer, o Projeto Cidades Integradas, cujas primeiras operações foram recentemente realizadas, observam tais parâmetros.

Nesse sentido, a Portaria n. 4.226, de 31 de dezembro de 2010, estabelece diretrizes a serem seguidas pelos órgãos incumbidos da segurança pública, inclusive no que diz respeito ao emprego da força. Dela destaco os seguintes princípios:

O uso da força por agentes de segurança pública deverá obedecer aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência. [...]

Princípio da Conveniência: A força não poderá ser empregada quando, em função do contexto, possa ocasionar danos de maior relevância do que os objetivos legais

ADPF 635 MC-ED / RJ

pretendidos.

Princípio da Legalidade: Os agentes de segurança pública só poderão utilizar a força para a consecução de um objetivo legal e nos estritos limites da lei.

Princípio da Moderação: O emprego da força pelos agentes de segurança pública deve sempre que possível, além de proporcional, ser moderado, visando sempre reduzir o emprego da força.

Princípio da Necessidade: Determinado nível de força só pode ser empregado quando níveis de menor intensidade não forem suficientes para atingir os objetivos legais pretendidos.

Princípio da Proporcionalidade: O nível da força utilizado deve sempre ser compatível com a gravidade da ameaça representada pela ação do opositor e com os objetivos pretendidos pelo agente de segurança pública.

Mencionada Portaria do Governo Federal prevê, em síntese, a aplicação dos Princípios Básicos sobre Utilização da Força e Armas de Fogo, os quais foram adotados em 1999 pela Organização das Nações Unidas.

Ressalte-se uma vez mais: a utilização desses princípios não pode – nem deve – inviabilizar a própria atividade policial. Há que manter a discretionariedade quanto à escolha dos protocolos (inclusive melhores armas e melhor estrutura).

Como muito bem explanado pelo ministro André Mendonça, a Administração deve agir conforme os critérios já previstos na Constituição Federal e, depois, nos regramentos respectivos.

Pondero, como sói ocorrer, que a proporcionalidade é princípio fundamental a alcançar todo o sistema jurídico e que o uso proporcional da força está estabelecido no art. 284 do Código de Processo Penal.

Diferente seria a situação caso já não se soubesse de antemão como

ADPF 635 MC-ED / RJ

se dá a criminalidade no Estado do Rio de Janeiro, onde frequentemente utiliza fuzis, bazucas, barricadas, em cenário facilmente classificável como de guerra. Talvez, se esse fosse um fenômeno desconhecido, se já não se soubesse do altíssimo nível bélico presente nas comunidades, quiçá se estivéssemos em outro país, se poderia argumentar que o uso da força deveria ser progressivo, partindo-se de armas não letais.

Por exemplo, na Inglaterra e no Japão é comum ver policiais pelas ruas sem portar armas de fogo ou mesmo munidos com armas de baixo poder de letalidade. Porém, em países como esses, os índices de violência são baixíssimos se comparados aos do Rio de Janeiro.⁶

No Estado fluminense, a realidade é violenta. A violência está presente no cotidiano do cidadão carioca, infelizmente. Nas palavras do ministro Alexandre de Moraes, os números já expostos quanto à morte de policiais militares e civis igualam-se aos de uma “guerra civil”.

Nesse sentido, faço lembrar que a segurança pública é dever do Estado, mas é, antes disso, também direito constitucional de cada cidadão, na forma dos arts. 5º e 144 da Constituição Federal.

A Carta da República, não por acaso, dispõe que a segurança pública é direito e responsabilidade de todos (art. 144, *caput*). Constatando que a **insegurança pública** tem raízes complexas e diversificadas, impõe não apenas à polícia mas a toda a sociedade a responsabilidade pela garantia da **segurança pública**.

Então não vejo como impedir que a polícia possa atender à sociedade, ainda que seja numa zona conflagrada. Presumir que a ação policial seja por si danosa à sociedade é, com a devida vénia,

⁶ Disponível em: [https://www.gov.uk/government/statistics/police-use-of-firearms-statistics-england-and-wales-april-2020-to-march-2021](https://www.gov.uk/government/statistics/police-use-of-firearms-statistics-england-and-wales-april-2020-to-march-2021/police-use-of-firearms-statistics-england-and-wales-april-2020-to-march-2021) e <https://www.visionofhumanity.org/maps/#/>. Acesso em: 20 jan. 2022.

ADPF 635 MC-ED / RJ

incompatível com as disposições constitucionais.

Faço questão de apontar, como fez de forma brilhante o ministro Alexandre de Moraes, que a regra é a ação policial lícita, proporcional e virtuosa. Essa é a realidade da maior parte das operações policiais.

A ação da polícia deve ser efetiva, mormente no estado do Rio de Janeiro. Sem ela, dar-se-á vazão a tristes notícias, como esta que elenco a seguir, de que a polícia encontrou cemitério clandestino que estaria sendo utilizado por traficantes no Rio de Janeiro:

De acordo com o jornal O Dia, a comunidade Itaoca, no Complexo do Salgueiro, região metropolitana do Rio de Janeiro (RJ), onde se realiza a ação, é dominada por traficantes da facção Comando Vermelho (CV). Cerca de 200 policiais participam da operação, que conta também com três blindados, um helicóptero e uma retroescavadeira. Já segundo o jornal Extra, a polícia descobriu a prática criminosa há pouco mais de um mês.⁷

Segundo dados colhidos pelo autor da reportagem, teria havido melhora nos indicadores sobre mortes nas comunidades do Rio de Janeiro a partir da restrição das operações policiais naquelas regiões.

Indago, porém, se esses dados são oficiais e verificados por instituições independentes, mesmo porque acredito que, nas áreas já sob o domínio de facções criminosas no território fluminense, o poder público tem dificuldades de ingresso sem autorização ou confronto com facções criminosas ou milícias, as quais cada vez mais efetivamente exercem poderes nessas áreas urbanas cujo monopólio seria, em princípio, exclusivo do Estado.

7 Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/policia-br/policia-acha-cemiterio-clandestino-usado-por-traficantes-no-rio>. Acesso em: 20 jan. 2022.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Aqui é preciso ter cuidado com a extração de conclusões. Em primeiro lugar, a relação de causa e efeito estabelecida entre a restrição das operações e a redução do número de mortes é feita sem maior reflexão, como se esse fosse um dado indiscutível.

Também creio carecer de adequada e ampla apuração se não houve aumento de mortes por outros tipos de crimes.

Talvez fosse caso de solicitar maior apuração dos indicadores de homicídios e demais crimes cometidos nas regiões objeto desta ADPF.

Assim, com as devidas vências, formulo a seguinte indagação: quantas mortes poderão ser produzidas no futuro em razão do fortalecimento de organizações criminosas? Esse é um número que não pode ser calculado ou sequer estimado com precisão.

Não se sabe ao certo, mas se pode especular o que esses grupos estão fazendo dentro dos territórios que hoje dominam e nos quais o poder público brasileiro só pode ingressar mediante autorização do crime organizado ou confrontação pela força.

Nesse ponto, devo mencionar relevante preocupação no sentido de como os dados e estatísticas podem por vezes ser utilizados sem que refletem a realidade atual. Explico.

Não raro, nestes autos, deparamos com notícias acerca da redução do número de crimes ou mesmo da apreensão de armas. Contudo, será que isso indica, mesmo, a redução de crimes, ou simplesmente a diminuição na apuração?

Pensemos na quantidade de apreensões de fuzis no Estado do Rio de Janeiro. Disponho, aqui, de alguns números, considerando as polícias da União (Federal, Rodoviária Federal e Força Nacional): em 2019, foram

ADPF 635 MC-ED / RJ

apreendidos 58 fuzis; em 2020, 56; em 2021, apenas 16, menos da metade dos anos anteriores.

A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) também tem registrado queda constante na apreensão de fuzis e armas em geral: foram 8.490 armas apreendidas em 2019; 6.199, em 2020; e 6105, até 10 de dezembro de 2021.

Seria isso resultado de menor uso de armamento pelos criminosos ou de menor atuação da polícia?

Essa é uma questão que podemos especular, em favor, claro, da última hipótese.

Tenho notícia de que um sem-número de comunidades do Rio de Janeiro estão hoje sob o domínio de facções criminosas. Isso não é uma especulação. Será que elas deixaram de ser áreas de conflito ou tiveram cessada a influência do tráfico?

A atuação das organizações criminosas nas áreas dominadas é vasta. Sabe-se, a partir de notícias diárias, que elas exercem domínio territorial (atingindo o cerne da soberania do Estado), controlam a movimentação das pessoas (prejudicando o direito de ir e vir), permitem ou proíbem o acesso dos veículos (açambarcando a autoridade que seria do Estado), empregam armas de fogo de modo ostensivo, controlam serviços públicos básicos e impossibilitam o exercício de algumas atividades públicas, notadamente a policial.

A própria disposição dos efetivos dessas organizações nos territórios onde atuam, com a instalação de barricadas nos acessos de seus redutos, além da prontidão de indivíduos munidos de fuzis e pistolas (contenção armada) para monitorar e controlar o fluxo de pessoas e veículos, acaba por impedir o acesso dos serviços públicos básicos. Isso dificulta a ação

ADPF 635 MC-ED / RJ

de órgãos de segurança pública como a Polícia Militar.

Com frequência a PMERJ precisa realizar operações para remover as barricadas a fim de que os moradores das comunidades tornem a gozar do seu direito de ir e vir. Tenho conhecimento de que apenas no ano de 2021 houve operações desse tipo em bem mais de 200 locais.

Qualquer avaliação do nível de perigo das organizações criminosas do País nunca será assaz alarmista. Há crimes praticados no Brasil que assumem proporções de verdadeiros atos terroristas, e alguns são cometidos diretamente contra o Estado (aliás, até mesmo contra as Forças Armadas).

Inúmeras ações de criminosos já foram praticadas contra quartéis, com o intuito de roubar fuzis e outros artefatos das Forças Armadas brasileiras. Simples pesquisa em qualquer motor de busca na internet revela dezenas de notícia a esse respeito. Mencionarei apenas alguns, a título ilustrativo:

- Em março de 2006, 7 homens vestindo uniformes camuflados atacaram o Estabelecimento Central do Exército, em São Cristóvão, no Rio de Janeiro. Levaram fuzis FAL 7.62mm e 1 pistola. Esse roubo desencadeou uma operação do Exército que culminou na recuperação das armas;

- Em 5 de março de 2009, ocorreu um assalto a uma Organização Militar do Exército em Ribeirão Pires/SP. Homens armados entraram no Centro Tático de Treinamento (CTT), uma empresa privada a serviço do Exército, de onde levaram 22 fuzis e 89 pistolas;

- Em 8 de março de 2009, bando armado invadiu um quartel do Exército em Caçapava/SP e veio a roubar outros 7 fuzis do Exército. Meses mais tarde, 4 dessas armas foram apreendidas no Rio de Janeiro, o

ADPF 635 MC-ED / RJ

que demonstra a grande interconexão entre grupos criminosos de vários estados;

- Em maio de 2016, um grupo invadiu a Base Aérea de Fortaleza/CE e roubou 4 fuzis e 1 pistola.

Os exemplos podem ser multiplicados às dezenas. Num contexto como esse, com a devida vénia, a solução para o problema da segurança pública não pode estar apenas em refrear a atuação da polícia. É preciso reflexão mais ampla, assentada em dados colhidos com isenção e rigor, preservando-se a possibilidade de **rápidas mudanças táticas** pelo poder público se os fatos assim exigirem.

A violação generalizada de direitos fundamentais ocasionada pela insegurança pública constitui um grande e ostensivo “estado de coisas **inconstitucional**”, provocado pelo Estado mas também por particulares, se é que podemos usar de modo mais flexível essa categoria jurídica. Sei, é claro, de situações de abuso da polícia que também compõem todo esse quadro tétrico que se desenha nas comunidades pobres do Rio de Janeiro. Compreendo perfeitamente a preocupação dos Colegas com a atuação desregrada de alguns agentes, de alguns grupos de policiais. Essa é uma inquietação que demonstra a alta dignidade e o profundo compromisso do Tribunal com a Constituição.

Não menosprezo essa visão; pelo contrário, a ela também adiro. **Mas isso não me impede de perguntar: a solução está em simplesmente reduzir a presença da polícia nesses locais, ou em apenas aumentar a vigilância sobre os agentes policiais?**

Essa é uma questão que devo compartilhar. Espero estar errado, mas me parece que o absenteísmo policial poderá cobrar preço alto no futuro. Faço essas ponderações com o mais absoluto respeito aos colegas que pensam de modo diferente.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Em nenhum momento reivindico a verdade para a minha tese; apenas partilho com este Colegiado minhas angústias em relação ao problema, para que possamos refletir em conjunto sobre este a partir dos seus mais diferentes ângulos, e não exclusivamente daquele apresentado pelo autor da ação.

Ou seja, é claro que o uso da força deve ser proporcional à necessidade, a ser avaliada pelo agente de polícia. Todavia, essa proporcionalidade não pode ser tamanha a ponto de inviabilizar a própria atividade policial.

Daí por que a expressão da utilização, em primeiro lugar, de armas não letais (item 2, subitem ii) parece colidir, no caso, com a proporcionalidade e necessidade presente nas operações policiais. Assim, penso que tal expressão não pode persistir na redação do item tal qual formulada, sob pena de gerar confusão e equívocos na aplicação de eventual sanção administrativa indevida ao policial que porventura utilize uma arma de fogo sem dispor de uma arma de choque, por exemplo.

Minha preocupação é a seguinte. O uso excessivo da força não está diretamente relacionado ao uso dos utensílios à disposição das polícias, mas à conduta do agente. Todas as normas nacionais e internacionais a que tive acesso, quando tratam de evitar o uso excessivo da força, remetem às condutas, e não aos utensílios à disposição dos agentes.

Imaginemos uma blitz na cidade do Rio de Janeiro. Ela pode se encerrar sem qualquer ocorrência, mas ali pode haver um confronto com assaltantes de banco, traficantes, o que justificaria uma arma de grosso calibre. Haveria necessidade de se utilizar primeiros armas não letais?

Isto é, a violência no Estado fluminense tomou tais proporções que

ADPF 635 MC-ED / RJ

os policiais, mesmo nas operações convencionais de fiscalização, sem planejamento, portam fuzis. Esta é a minha preocupação: poder-se-ia instar a autoridade policial, responsável por planejar a segurança no Rio de Janeiro, a justificar algo que lhe é óbvio? Não é viável fazer uma operação no Estado sem utilizar armas de grosso calibre.

A minha preocupação ainda se estende ao seguinte: o Estado fluminense já dispõe de uma plêiade de equipamentos, mas eles dependem de constantes aprimoramento e manutenção. São inúmeros os casos de policiais que são mortos em conflitos em decorrência de falha nos equipamentos.

O detalhamento dos equipamentos ou do tipo de conflito (aéreo ou terrestre) por esta Corte leva a questionamentos outros: será mesmo necessário que as forças policiais utilizem armamentos proporcionais aos dos traficantes segundo informações obtidas pelo setor de inteligência?

Houve um caso, em 23 de janeiro último, dentro do Projeto Cidade Integrada, que ilustra aonde quero chegar. Participaram da operação mais de mil policiais sem que fosse disparado um único tiro ou ocorresse uma só morte. O ponto é: a demonstração de força de um lado inibe o conflito.

Tal questão foi abarcada pelos esclarecimentos realizados pelo Relator, ministro Edson Fachin, de modo que não vejo obstáculos para acompanhar Sua Excelência sobre os itens 2 e 4, na esteira das ponderações feitas pelo ministro Alexandre de Moraes e dos posteriores esclarecimentos do Relator acerca da proporcionalidade.

2.6 Suspensão do sigilo dos protocolos de ação policial (item 6 do voto do Relator)

6. Deferir o pedido constante do item h da petição inicial, de forma a suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do

ADPF 635 MC-ED / RJ

Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

Esse é, sem dúvida, um dos pontos nevrálgicos da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro. Como apontado por Carlos Frederico de Oliveira Pereira⁸:

[...] As operações policiais nas favelas dominadas, como temos insistido, não têm natureza de simples operação de aplicação da lei penal. São operações típicas de enfrentamento em conflito armado, tal como definido pelo direito internacional humanitário, ou dos conflitos armados.

No caso, os agentes do crime organizado, ao se depararem com a aproximação da polícia, não disparam os seus potentes fuzis para evitar a prisão, mas, ao contrário, assim o fazem mortalmente para evitar a perda do domínio sobre aquele determinado território. Quebrar o sigilo dessas operações significa, além de romper com o elemento surpresa, causar ainda mais violência, pois mais fortemente os criminosos vão se preparar para o embate. O elemento surpresa facilita a prisão dos criminosos, reduzindo as possibilidades de enfrentamento e, por via de consequência, os efeitos colaterais sobre a população civil, visto que a geografia urbana desses locais, com ruas estreitas e alta concentração demográfica, por si só, já é fator que incrementa o risco à população civil.

Como lembrou o ministro Alexandre de Moraes, o levantamento de todos os sigilos dos protocolos de ações policiais poderia colocar em risco a vida dos agentes públicos responsáveis pelas missões, ao permitir que fossem adrede conhecidas todas as táticas e técnicas da ação policial, sem nenhum benefício palpável para a sociedade.

Nesse ponto, peço vênia ao Relator para acompanhar a divergência inaugurada pelo ministro Alexandre de Moraes, a fim de negar o

8 Op. cit., p. 194.

ADPF 635 MC-ED / RJ

referendo à liminar quanto ao item 6.

2.7 Buscas domiciliares (item 7 do voto do Relator)

7. Deferir o pedido constante do item d da petição inicial para determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente policial: (i) a diligência, no caso de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, assim, o ingresso forçado a domicílios à noite; (ii) a diligência, quando feita sem mandado judicial, deve estar lastreada em causas prévias e robustas que indiquem a existência de flagrante delito, não se admitindo que informações obtidas por meio de denúncias anônimas sejam utilizadas como justificativa exclusiva para a deflagração de ingresso forçado a domicílio; (iii) a diligência deve ser justificada e detalhada por meio da elaboração de auto circunstanciado, que deverá instruir eventual auto de prisão em flagrante ou de apreensão de adolescente por ato infracional e ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o controle judicial posterior; e (iv) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins excepcionais a que se destinam, proibindo-se a prática de utilização de domicílios ou de qualquer imóvel privado como base operacional das forças de segurança, sem que haja a observância das formalidades necessárias à requisição administrativa.

Quanto às buscas domiciliares, o voto do Relator, em parte, reafirma a vigência da norma constitucional (assim, o item 7, i, do voto apenas verbaliza o que está no art. 5º, XI, da Constituição Federal). Porém, o subitem ii traz inovações, especialmente no ponto em que proíbe a busca com base em notícia anônima de crime (item 7, ii, do dispositivo do voto do Relator).

ADPF 635 MC-ED / RJ

Neste ponto, acompanho a divergência iniciada pelo ministro Alexandre de Moraes. Há inúmeros exemplos práticos de grandes operações policiais deflagradas a partir de notícia anônima. Muitas vezes, a própria polícia disponibiliza um número de telefone para essa finalidade. Não é raro que cativeiros de sequestros, por exemplo, sejam descobertos depois de ligações anônimas. Seria temerário proibir esse tipo de mecanismo, muitas vezes fundamental para a repressão ao crime.

Há precedente do Supremo no qual se admitiu que, a partir de notícia anônima, a autoridade policial venha a adotar medidas informais voltadas a confirmar a verossimilhança do seu conteúdo. Disse, a propósito, o ministro Celso de Mello no julgamento do RE 1.193.343 AgR, em 29 de novembro de 2019:

As autoridades públicas não podem iniciar qualquer medida de persecução administrativo-disciplinar (ou mesmo de natureza penal) cujo único suporte informativo apoie-se em peças apócrifas ou em escritos anônimos. É por essa razão que escritos anônimos não autorizam, desde que isoladamente considerados, a imediata instauração de “persecutio criminis” ou de procedimentos de caráter administrativo-disciplinar. – **Nada impede, contudo, que o Poder Público, provocado por delação anônima, adote medidas informais destinadas a apurar, previamente, em averiguação sumária, “com prudência e discrição”, a possível ocorrência de eventual situação de ilicitude disciplinar e/ou penal, desde que o faça com o objetivo de conferir a verossimilhança dos fatos nela denunciados, em ordem a promover, então, em caso positivo, a formal instauração da concernente persecução, mantendo-se, assim, completa desvinculação desse procedimento estatal em relação às peças apócrifas.** – Reveste-se de legitimidade jurídica a recusa do órgão estatal em não receber peças apócrifas ou “reclamações ou denúncias anônimas”, para efeito de instauração de procedimento de índole administrativo-disciplinar e/ou de caráter penal (Resolução CNJ nº 103/2010,

ADPF 635 MC-ED / RJ

art. 7º, inciso III), quando ausentes as condições mínimas de sua admissibilidade.

(Grifo nosso)

Desse modo, divirjo do Relator quanto ao item 7, ii, do seu voto.

O item 7, iii – mediante o qual se determina que a diligência seja 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” –, apenas reafirma o que está no Código de Processo Penal (art. 244, § 7º). No ponto, estou de acordo com o Relator.

Quanto ao item 7, iv, me parece também que o Relator apenas reitera o que decorre da lei. Ressaltou o Relator, em suma, que eventual utilização de um bem privado por requisição deve seguir os ditames legais. Aqui também há somente um realce de norma preexistente.

Então, assim como o ministro Alexandre de Moraes, divirjo do Relator em relação ao item 7, ii, do seu voto (notícia anônima de crime). No mais, estou de acordo com Sua Excelência.

2.8 Instalação de câmeras corporais na farda dos policiais e de GPSs nas viaturas (item 9 do voto do Relator)

9. Deferir o pedido constante do item j da petição inicial, para 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.

A instalação de câmeras corporais é medida apta a suscitar bastante

ADPF 635 MC-ED / RJ

polêmica. Inclusive, tenho algumas dúvidas sobre se os Estados podem decidir sobre isso ou se seria necessária uma lei federal. Falo isso porque as consequências da instalação desses dispositivos são muito amplas, de modo que precisa haver regulamentação clara e muito bem estruturada do tema.

O voto do eminente Relator nestes embargos parte da premissa segundo a qual se trata de providência a proporcionar maior segurança aos cidadãos e policiais, visto que todas as diligências seriam registradas em tempo real e poderiam ficar arquivadas para que se avaliasse posteriormente a conduta dos agentes. Nessa mesma linha, muitos defendem que, acoplados a essas câmeras, sejam instalados *softwares* de reconhecimento facial, o que seria um desenvolvimento lógico do processo de registro minucioso da ação policial.

Pois bem. Na Califórnia se fez isso. Lá, alegou-se que o uso das câmeras corporais pelos policiais teria a função de tornar mais transparente e confiável a atividade dos agentes. Entretanto, em relação ao *software* de reconhecimento facial se formou grande divergência, a ponto de, em 2019, ter sido editada uma lei local banindo, por três anos, o uso dessa funcionalidade, que teria degenerado o propósito original das câmeras corporais⁹. Vale destacar que a simples determinação de breve moratória, em vez de banimento definitivo desse específico uso das câmeras, revela que o legislador californiano teve **dúvidas a respeito da solução encontrada**. Ora, isso é justificável ante o fato de que realmente não são ainda conhecidas todas as consequências da política pública adotada.

Se por um lado as câmeras corporais registram a ação policial nos menores detalhes, para posterior avaliação, por outro também formam um banco de dados biométricos imenso, que pode criar vulnerabilidades para a segurança dos policiais e dos cidadãos.

⁹ Disponível em: <https://edition.cnn.com/2019/09/12/tech/california-body-cam-facial-recognition-ban/index.html>. Acesso em: 20 jan. 2022.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Ressalto que a medida poderá, a pretexto de coibir eventual abuso de poder, gerar situações potencialmente violadoras de outros direitos e garantias fundamentais, como os direitos à privacidade e à intimidade, inclusive de cidadãos inocentes, passíveis de ser filmados e de ter seus dados biométricos coletados. Esses dados podem, no futuro, ser utilizados para finalidades não antevistas e quiçá danosas para seus titulares. Não se pode afastar o risco inclusive de eventuais perseguições e assassinatos a partir de imagens arquivadas em operações.

Além disso, tais imagens estão sujeitas a vazamentos criminosos e/ou ataques *hacker*, dos quais ocasionalmente temos notícia pela imprensa. Isso sinaliza que mesmo condutas à primeira vista francamente favoráveis à segurança da sociedade e do indivíduo podem mais tarde revelar perigos sistêmicos insuspeitados.

Então, parece-me que, em princípio, tal debate deve ser travado no âmbito do Legislativo, possivelmente pelo Congresso Nacional, visto que uma medida dessa magnitude seria matéria reservada a lei de iniciativa da União, apta a disciplinar a questão do uso sistemático de câmeras e GPS em operações policiais, por ser matéria de processo penal e, ademais, envolver proteção de dados pessoais. Recordo-me que há uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC n. 17/2019), pendente apenas de promulgação, que coloca a proteção de dados pessoais como matéria reservada à competência legislativa da União.

Há aspectos, nesse campo, que merecem profunda reflexão, sobretudo porque hoje as consequências da gravação da imagem de uma pessoa são incalculáveis. A partir de uns poucos dados se pode construir muito conhecimento. Assim, parece-me que, numa matéria tão complexa e polêmica, não cabe ao Judiciário adiantar-se aos agentes políticos e oferecer a solução. É preciso deixar os atores eleitos apreciarem os prós e os contras dessa medida.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Ultrapassado esse ponto, reservando-me oportuna retomada da discussão acerca da competência legislativa, registro que, ao menos neste momento, sou simpático ao uso das câmeras corporais pela polícia do Estado do Rio de Janeiro. Entendo, contudo, que tal questão está prejudicada, na justa medida em que, conforme bem apontado pelo ministro Alexandre de Moraes e também pelo ministro André Mendonça, a matéria já foi tratada pelas Leis estaduais n. 5.588/2021 e 9.298/2021.

Isso também indica outro ponto muito importante, qual seja, visto que o Estado do Rio de Janeiro já tratou da matéria e o Governador buscou implementar tal providência, tanto mais fica evidente que a questão da implementação da medida, tão própria da política de segurança pública, é da seara do Executivo.

Dito isso, reconheço que o Judiciário deve agir com deferência ao Executivo local, porquanto houve colmatação de situação que poderia levar à chamada “omissão constitucional”. Pois bem. Tendo havido atuação do Legislativo e do Executivo estaduais, e revestidas as medidas, ao menos neste nível de exame, de razoabilidade, tenho que tal atuação deva ser respeitada. **Daí por que, nesse ponto, acompanho o voto do ministro André Mendonça quanto ao item 9 da parte dispositiva do voto do Relator.**

2.9 Fiscalização do GAESP pelo CNMP (item 10 do voto do Relator)

10. Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em 60 (sessenta) dias, avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, mantendo este Tribunal informado acerca dos resultados da apuração.

Com a máxima vénia do Relator, aqui também acompanho o ministro Alexandre de Moraes, por considerar que a determinação ao

ADPF 635 MC-ED / RJ

Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) para que abstratamente avalie a eficácia e a eficiência de um órgão do Ministério Público, ou não acrescenta nada ao que já determina a Constituição, ou fere a autonomia do órgão local, a depender da interpretação que se dê ao que está no voto.

A fiscalização do Conselho Nacional sobre o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro pode e deve ocorrer sempre que surgirem fatos concretos capazes de ensejar tal controle. O que não me parece viável é que o Supremo determine antecipadamente ao Conselho a fiscalização quanto à conveniência e oportunidade de certas alterações orgânicas do Ministério Público, sem que haja indicação precisa de algum dano às respectivas atribuições.

Como anotou o ministro Alexandre de Moraes, “seria um precedente perigoso em relação a autonomia dos demais Ministérios Públicos, inclusive ao Ministério Público Federal – essa possibilidade genérica de, assim que criado um órgão, o CNMP passar um pente fino nesse órgão, sem que ele tenha cometido nenhum abuso, nenhuma regularidade, sem que haja nem indícios disso”.

Então, pedindo mais uma vez vênia ao eminentíssimo Relator, aqui também divirjo de Sua Excelência e adiro ao pronunciamento do ministro Alexandre de Moraes.

2.10 Fiscalização do Ministério Público Federal sobre o cumprimento da decisão do Supremo (item 11 do voto do Relator)

11. Determinar que a investigação das alegações de descumprimento da decisão proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais e de se preservar os vestígios em casos de confronto armado, inclusive no recente episódio na comunidade de Jacarezinho, seja feita pelo Ministério Público Federal.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Tenho que a fiscalização do descumprimento de decisão judicial deve ficar a cargo, antes de tudo, das partes interessadas. No caso, tem-se, além do autor da ação, os vários *amici curiae* que decreto têm interesse em que a decisão seja observada e podem perfeitamente, até com maior acurácia, noticiar eventual inadimplemento.

Não há base constitucional para atribuir-se ao Ministério Público Federal (MPF) a fiscalização do cumprimento de uma decisão proferida em autos nos quais ele não é autor. Está claro que nada impede que o Procurador-Geral da República, até por oficiar como *custos legis*, noticie inobservância à decisão. Isso é não apenas possível como perfeitamente natural. Porém, não se pode determinar que o MPF, por seus órgãos inferiores, fiscalize o governo estadual a respeito do cumprimento de uma decisão em controle abstrato de constitucionalidade.

O Regimento Interno do Supremo (art. 156) prevê que o Procurador-Geral da República ou o interessado na causa podem apresentar reclamação ao Tribunal para garantir a autoridade de suas decisões. Não há previsão para que o MPF, por órgãos inferiores, formalize a medida.

Por outro lado, o caso envolve um ente subnacional da Federação, com autonomia política e administrativa, o qual apenas está sujeito aos controles previstos na Constituição Federal. Ora, não há disposição constitucional no sentido de Estado-Membro, no exercício de suas atribuições próprias, gerindo os próprios bens e recursos, seja fiscalizado pelo MPF.

Por essas razões, com as devidas vêrias, acompanho a divergência inaugurada pelo ministro Alexandre de Moraes quanto ao item 11 do voto do Relator.

2.11 Considerações finais

ADPF 635 MC-ED / RJ

Como se percebe, as decisões na matéria em debate são notoriamente difíceis e precisam de calibragem em tempo real, muitas vezes no próprio teatro de operações, o que não é possível de realizar-se num processo judicial, por mais aberta que seja a sua causa de pedir.

Ressalto que não desconheço nem minimizo a gravidade da violência no País e, especialmente, no Estado do Rio de Janeiro, que faz vítimas na população civil, como também o faz entre os policiais.

Muito pelo contrário.

A mim me parece, no entanto, com a máxima vénia, que isso não se resolve, em princípio, por meio de ações de controle de constitucionalidade, as quais, nada obstante o amplo alcance, e em que pese a boa vontade desta Corte, não são vocacionadas a tratar de problemas dessa natureza. Até mesmo a ideia de processos estruturais não me parece suficiente.

A fim de demonstrar o que ora sustento, basta ver que **as providências pedidas pelos autores têm mudado e aumentado à medida que o tempo passa e novas vicissitudes surgem no contexto da violência urbana e da segurança pública no Rio de Janeiro**. Então, se o Tribunal mantiver o processo aberto por mais tempo, deverá estar sempre a postos para receber novas e diversificadas postulações, que decerto virão aos autos.

Com todas as vénias, entendo não ser a função de uma ação de controle de constitucionalidade manter-se conectada em tempo real a problemas concretos de uma política pública. Isso, conforme acima fiz consignar, é tarefa da Administração Pública, cuja estrutura é concebida para responder rapidamente a mudanças táticas e fáticas, com vistas à adaptação de sua atividade às exigências do bem comum. Em processos deflagrados no âmbito do controle concentrado, julgam-se **recortes da**

ADPF 635 MC-ED / RJ

realidade, bem delimitados; comparam-se textos em relação a outros textos.

Compartilho das preocupações dos nobres Colegas. Tanto que estou acompanhando, tamanha a excepcionalidade e gravidade da situação específica do Estado do Rio de Janeiro, o voto do Relator, ministro Edson Fachin, em pontos importantes. Mas não posso deixar de reconhecer que a matéria toda, em princípio, é de ser tratada pelo Executivo.

E é por isso, creio, que, em todo o mundo democrático, a elaboração e execução das políticas de segurança pública constitui atribuição dos agentes políticos do Legislativo e do Executivo, os quais também respondem, inexoravelmente, considerada a esfera política, pelo insucesso delas, por ocasião das eleições, quando o maior interessado na segurança pública, o povo, pode vir a substituí-los. Eventualmente, respondem também na justiça por eventuais delitos e/ou infrações da lei.

A essência da democracia e da República está na responsabilização dos agentes públicos por seus atos e omissões. Receio que, num tema delicado como esse dos autos, a atuação da Tribunal possa interferir na avaliação da população sobre as verdadeiras responsabilidades no tocante à política de segurança pública, aliviando involuntariamente o peso das incumbências de agentes descompromissados.

O Judiciário, como tantas vezes apontado pelos ministros Dias Toffoli, Luiz Fux e demais Pares, deve exercer sua jurisdição de forma comedida e prudente. Assim, há que agir com bastante cautela ao analisar políticas públicas, mormente a de segurança.

Com efeito, esse tema é constantemente pauta e plataforma política, o que demonstra quão ínsita é ao Executivo e seus agentes políticos e reforça a ideia da vontade do povo, que deve exercer de forma legítima o direito ao voto.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Reconheço o papel de extrema relevância da Suprema Corte no adequado exame das políticas públicas. Contudo, reforço que esse exame deve ser precedido de adequada maturação e prudente reflexão.

O tema da segurança pública é objeto de acalorados debates, não apenas no Brasil, mas no mundo inteiro, sendo muitas vezes decisivo como elemento de convencimento nos processos eleitorais. Não me parece que caiba a esta Corte, com respeitosas vêniás, substituir-se completamente ao administrador na avaliação de quais seriam as melhores táticas e estratégias para o enfrentamento da criminalidade organizada e violenta do Estado do Rio de Janeiro.

Para o amadurecimento da nossa democracia, é necessário que o eleitorado experimente plenamente os frutos dos erros e acertos de suas escolhas. O gestor máximo da segurança pública no Estado, que é o Governador, é eleito com base numa plataforma de propostas, dentro da qual normalmente têm destaque os planos para a segurança pública. Eventual ineficácia desses planos é objeto do julgamento político da população e também de julgamento administrativo e criminal, se for o caso. Seja como for, não há como enquadrar o complexo problema da violência policial, tomado em seu conjunto heterogêneo e inapreensível de uma visada, dentro de um só processo de controle concentrado de constitucionalidade.

Contudo, como acima mencionei, em razão da urgência e gravidade da situação, absolutamente excepcional, do Estado do Rio de Janeiro, curvo-me à posição da douta maioria quanto ao exame de tais questões, ao menos neste momento, por meio desta ADPF.

Enfim, apresentando as minhas escusas por essa digressão, voto pelo parcial provimento dos embargos de declaração, acompanhando o Relator quanto aos itens 1; 2; 3; 4; 5; 7, i, iii e iv; e 8, todos do seu voto,

ADPF 635 MC-ED / RJ

com as observações que fiz anotar. Acompanho também as ponderações do ministro André Mendonça acerca do item 3 (Observatório).

Adiro à divergência inaugurada pelo ministro Alexandre de Moraes para negar provimento ao recurso quanto aos itens 6; 7, ii; 10 e 11 do voto do Relator.

Além disso, acompanho a divergência iniciada pelo ministro André Mendonça quanto ao item 9 do voto do Relator (instalação de câmeras corporais e GPS), para negar provimento ao recurso nesse ponto.

É como voto, Senhor Presidente.

02/02/2022

PLENÁRIO

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

APARTE

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Desculpe-me pela interrupção, Ministro Nunes Marques. Respeito o voto de Vossa Excelência, mas é preciso ter muita cautela para fazer ilações.

Muito obrigado!

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: A ilação, eu nem cheguei a fazer, Ministro Fachin, mas vou fazer.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - É que eu percebi de antemão, por isso peço desculpas ...

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Exatamente.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - ... a Vossa Excelência pelo tautologismo que já prenuncia.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Mas, de qualquer forma, como disse Vossa Excelência, eu quero estar errado. Não temos informações concretas. Não sabemos se, de fato, isso ocorreu, mas, certamente, saberemos no futuro, quando as operações retornarem à normalidade, quando a autoridade policial conseguir adentrar novamente essas áreas. Aí saberemos se essas notícias que correm são meramente boatos. Por isso, não faço ilações, pois são apenas replicações de notícias de jornais.

O comentário é que, eventualmente, os bloqueios aumentaram e haveria até construção de *bunkers* em algumas comunidades. Mas, até então, se trata apenas de boatos. Saberemos se isso procede, ou não, com o porvir. Mas não há ilações e absolutamente nenhuma conclusão da minha parte, até porque não temos, neste momento, nenhum elemento que venha a comprovar que existe, ou não, o fortalecimento das milícias e do crime organizado nessas comunidades em que não houve intervenção das autoridades policiais.

Mas temos outros dados: pensemos no número de apreensões de fuzis no Estado do Rio de Janeiro. Aqui, eu tenho números, considerando

ADPF 635 MC-ED / RJ

as Polícias da União – Federal, Rodoviária e Força Nacional. Em 2019, foram apreendidos 58 fuzis; em 2020, 56; em 2021, apenas 16, menos da metade dos anos anteriores.

A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro também tem registrado queda constante na apreensão de fuzis e armas em geral: foram 8.490 armas apreendidas, em 2019; 6.199, em 2020; 6.005, até o dia 10 de dezembro de 2021. A indagação que fica é: seria isso resultado de um menor uso desse armamento pelos criminosos ou de uma menor atuação da polícia? É só uma indagação.

02/02/2022

PLENÁRIO

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

INCIDÊNCIAS AO VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Nesse contexto, Senhora Presidente e eminente Relator, posso seguir por duas conclusões. A principal delas, até então, é acompanhar a divergência inaugurada pelo ministro André Mendonça, para negar referendo quanto aos itens II e IV.

No entanto, diante dos debates que já ocorreram, das posições tomadas pelo ilustre Relator diante das reflexões trazidas pelo ministro Alexandre de Moraes, aguardo a conclusão dos debates, dos votos dos demais Colegas, porque a minha preocupação, conforme acabei de mencionar, é a respeito de como ficará a parte dispositiva, pois o que está sendo discutido é como será traduzido, se será levado em *obiter dictum*, se a parte dispositiva mudará.

Explicarei a minha preocupação, ministro Fachin. O uso excessivo da força, o uso desproporcional da força, a meu sentir, pedindo a mais respeitosa vênia a quem pense de forma diferente, não está imbricado nos utensílios à disposição das polícias, mas está diretamente relacionado à conduta do agente.

Então, todas as normas a que tive acesso até agora, não só as brasileiras mas também as internacionais, quando se trata de evitar o uso excessivo da força, quando se trata de tentar inserir, no contexto normativo, o uso proporcional da força, remetem às condutas, e não aos equipamentos e utensílios à disposição desses agentes.

Uma preocupação de uma *blitz*, por exemplo, no Rio de Janeiro. Ela pode encerrar-se sem nenhuma ocorrência. Entretanto, ali pode, também, haver confronto com assaltantes de banco, traficantes etc. Qual a

ADPF 635 MC-ED / RJ

justificativa para armas de grosso calibre? Haveria a necessidade de se utilizar primeiro de armas não letais? Ou seja, a violência no Rio de Janeiro tomou proporções que a polícia do Rio, nas *blitzes* convencionais, sem nenhum planejamento de operações, usa fuzis.

Esse é o questionamento, e a minha preocupação é essa. Ou seja, teria que se instar a autoridade policial, a quem planeja a segurança no Rio, para justificar algo que é óbvio – não é possível fazer uma *blitz* no Rio de Janeiro sem o emprego de arma de grosso calibre.

Desse modo, a minha preocupação é – e aí confesso a Vossa Excelência e a todos os Colegas – quanto ao fato de o Estado do Rio de Janeiro possuir já uma plethora de equipamentos, não é? Assim, se fôssemos guardar essa proporcionalidade, talvez em uma outra ação, teríamos de determinar a melhoria das armas e das munições no Estado do Rio de Janeiro. O fuzil, no Rio de Janeiro, por exemplo, tem o apelido de “parafalha”, e são inúmeros os casos de policiais mortos em conflito, em virtude de a arma travar ou a munição explodir.

Então, a minha preocupação, quanto a esse item, é no sentido de que o Supremo ou o Poder Judiciário, ao espelho do que podemos eventualmente fazer, venha a tratar de calibre de armas, do tipo de armamento, dos instrumentos de transporte, da natureza terrestre ou aéreo do artefato.

Será que, num conflito com uma facção de cem partícipes, a utilização de quinhentos policiais seria uma força desproporcional? A polícia teria de utilizar proporcionalmente armamentos compatíveis com aqueles que a inteligência descobriu em poder dos traficantes? Ou portar armamentos de grosso calibre e utilizar instrumentos que possam, inclusive, inibir o confronto?

Tivemos um caso agora, em 23 de janeiro, penso que em Cidade

ADPF 635 MC-ED / RJ

Integrada, no Rio de Janeiro. Quantas operações com mais de mil policiais foram utilizadas sem que houvesse um disparo de tiro? Por quê? Porque a demonstração de força, de um lado, inibe o conflito.

Então, acompanho Vossa Excelência nesse aspecto, mas aguardo como será compilada a parte dispositiva, porque fico receoso quando Vossa Excelência trata da utilização da força e de armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei, de modo que só se justifica o uso de força letal por agentes do Estado em casos extremos, quando exauridos os demais meios, inclusive os de armas não letais. Logo, me aforo à preocupação a respeito desse dispositivo externada pelos ministros Alexandre de Moraes e André Mendonça.

Sendo assim, por enquanto, pedindo a mais respeitosa vénia a Vossa Excelência, acompanho a divergência inaugurada pelo ministro André Mendonça, mas quedante a acompanhar o voto de Vossa Excelência, que ainda não foi, digamos, materializado. Está nas notas taquigráficas, mas não sabemos, ao fim e ao cabo, como será reduzido a termo.

Peço escusas a Vossa Excelência se, de alguma forma, o voto tenha aparentado alguma ilação. Mas conheço a cidade do Rio de Janeiro, frequento o local. Todos nós temos informações de a situação do Rio de fato delicada e de conhecimento público de que merece realmente a atenção que este Tribunal tem dado, além de políticas públicas eficientes e austeras no combate à criminalidade.

02/02/2022

PLENÁRIO

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

ESCLARECIMENTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (PRESIDENTE) - Agora concedo a palavra ao Doutor Daniel Sarmento, que a requer para manifestar-se sobre uma questão de fato.

**O SENHOR DANIEL ANTÔNIO DE MORAES SARMENTO
(ADVOGADO)** - Será muito rápido.

O Ministro NUNES MARQUES indagou se haveria estatísticas oficiais sobre a redução de mortes e a redução de crimes no período em que a cautelar do STF foi cumprida, e a resposta é positiva: há. São dados do ISP, Instituto de Segurança Pública, que é um órgão que integra a Administração do Estado do Rio de Janeiro. Salvo engano isso consta na decisão do Ministro FACHIN, como constava na petição inicial.

Outra matéria de fato, muito rapidamente, é que Sua Excelência disse que o Estado do Rio de Janeiro já teria adquirido as câmeras corporais, o que tornaria desnecessária a atuação do SUPREMO. O Estado do Rio ainda não adquiriu e já publicamente disse que vai priorizar, no uso dessas câmeras corporais, o policiamento da orla, inclusive mencionou a praia de Copacabana. Sua Excelência o governador do Estado, inclusive, disse explicitamente que não usaria, pelo menos nesse momento inicial, essas câmeras corporais nas operações em favela.

É isso. Muito obrigado, Excelência!

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (PRESIDENTE) - Obrigada, Doutor Daniel. Feito o esclarecimento.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Senhora Presidente, só um pequeno registro. E agradeço ao eminente advogado.

Em relação às estatísticas, a finalidade de mencionar se estão corretas não está relacionada tão somente aos números, mas, sim, à causa que levou ao resultado desses números. Ora, se as operações não estão sendo realizadas, a tendência é que as apreensões caiam. Então, a

ADPF 635 MC-ED / RJ

estatística é apenas um número, mas o que leva a esse número seria a inação policial em relação a uma conformação harmônica naquela comunidade? Ou tudo que ocorreu antes continua ocorrendo, e nós não temos registro disso porque não há operação?

A dúvida foi essa, em relação à estatística. Seria relacionada a um estudo mais aprofundado. E, como bem colocou o ministro ANDRÉ MENDONÇA - e eu acompanhei, nessa proposta, Sua Excelência -, instar os órgãos para que abasteçam esse observatório dessas informações, essas informações reais.

Em relação à abstenção da câmera, posso estar equivocado. Tive o cuidado de ontem contatar o Governo do Rio, e me disseram que fizeram a aquisição. Não sei explicar se já chegaram e como vai ser feita essa política pública, mas a informação que tive é que elas já foram adquiridas. Por isso, mencionei dessa forma.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (PRESIDENTE) - Obrigada, Ministro NUNES MARQUES! Concedo a palavra ao Ministro ALEXANDRE DE MORAES.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Obrigado, Presidente!

Só a título de contribuição. No Brasil, nós temos dois problemas em relação a estatísticas. Primeiro, a falta delas. Realmente, toda estatística realizada é de bom alvitre, porque sempre soma. Mas nós temos que tomar muito cuidado com a análise dessas estatísticas, como disse o eminentíssimo Ministro NUNES MARQUES.

Houve um governo no Rio de Janeiro, do ex-governador e grande político brasileiro Leonel Brizola, em que a polícia foi proibida de subir o morro e houve, a partir daí, vários acordos tácitos entre a polícia e os traficantes. O número de sequestros diminuiu a zero. O número de roubos a transeuntes diminuiu também. O número do tráfico, de apreensões nas favelas, foi quase a zero também, porque não havia operação policial.

Então, obviamente, nós temos que levar em conta os números, mas nós temos que levar em conta também uma proporcionalidade entre o

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 385 de 530

ADPF 635 MC-ED / RJ

número de operações e o número de apreensões. Se amanhã a Polícia parar de fazer apreensões e operações para roubo de carga, o número de apreensões de roubo de carga vai cair, mas não significa que o roubo de carga caiu. Então, isso é extremamente perigoso. Nós temos de pegar realmente esses dados e trabalhá-los no macro.

Obrigado, Presidente!

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (PRESIDENTE) -
Obrigada, Ministro ALEXANDRE DE MORAES.

Vejo que o Ministro-Presidente já retornou. Então, devolvo a Presidência a Sua Excelência.

02/02/2022

PLENÁRIO

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

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
EMBTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E OUTRO(A/S)
EMBTE.(S)	: EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRO-DESCENDENTES E CARENTES
ADV.(A/S)	: WALLACE DE ALMEIDA CORBO
EMBTE.(S)	: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
EMBTE.(S)	: JUSTIÇA GLOBAL
ADV.(A/S)	: DANIELA FICHINO
EMBTE.(S)	: 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
EMBTE.(S)	: ASSOCIACAO REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARE
ADV.(A/S)	: CAROLINE MENDES BISPO
EMBTE.(S)	: MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	: ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA
ADV.(A/S)	: MARCELO DIAS
EMBTE.(S)	: INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIAO-ISER
ADV.(A/S)	: ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
EMBTE.(S)	: CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - CNDH
ADV.(A/S)	: EVERALDO BEZERRA PATRIOTA

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 387 de 530

ADPF 635 MC-ED / RJ

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

OBSERVAÇÃO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Presidente, eu vou facilitar a vida de Vossa Excelência e de todo o Plenário.

Esse tema é de absoluta relevância, de extrema sensibilidade. Tivemos a oportunidade de ouvir o magnífico voto do Ministro Edson Fachin no final do ano passado e o também magnífico voto do Ministro Alexandre de Moraes, que pedira vista e que abriu algumas divergências.

Hoje, Senhor Presidente, na mesma linha, o Ministro André e o Ministro Nunes Marques discorreram longamente com enorme propriedade sobre todos os pontos envolvidos na apreciação destes embargos de declaração. E o importante, talvez, seja destacar que nós estamos em sede de embargos de declaração a um acórdão desta Suprema Corte exarado ao exame de uma medida liminar. Em seu voto, o Ministro Edson Fachin deferiu em parte a medida cautelar postulada com o brilho e a pertinência de sempre, como eu já referi e cumprimento mais uma vez, como sempre faço, Sua Excelência pelo trabalho apresentado.

O processo estrutural, do meu ponto de vista, é um desafio constante e eu, que estudei na faculdade sob a égide do Código de Processo Civil de 1939 e, depois, já no exercício da magistratura, atuei sob a égide do

ADPF 635 MC-ED / RJ

Código de 1973, diante desses novos tempos, desses novos ventos e dos processos estruturais que ora se põem na nova ótica processual do CPC de 2015, entendo devamos agir com cautela, tal como fez o eminente Relator, mas sem, de forma alguma, deixar de apreciar as questões importantes que se colocam, sem contar que estamos no âmbito de uma ADPF, que também, em si, já traz muitos desafios.

O voto do eminente Ministro Fachin, como de costume, enfrentou com sucesso problemas de caráter estrutural, como eu disse, sob uma perspectiva do estado de coisas constitucional já reconhecido por esta Suprema Corte no julgamento da ADPF 347. E, nessa linha, propôs uma série de medidas justamente para garantia e efetivação dos direitos fundamentais à vida, à intimidade, à vida privada, à honra, à imagem e à saúde, tudo em consonância com a Carta Política e com a decisão proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em especial no caso *Favela Nova Brasília versus Brasil*. Essas dificuldades e desafios para o enfrentamento do tema sobrelevam, não há a menor dúvida, tanto é que o eminente Relator, em voto extenso e minucioso, acolhe em parte os embargos de declaração.

Eu, Senhor Presidente, acompanho, na sua essência, o voto do eminente Relator. Mas, pedindo toda vénia a Sua Excelência, eu estou a acompanhar – e vou juntar o meu voto escrito, que é bem mais alentado -, a divergência aberta pelo Ministro Alexandre de Moraes.

02/02/2022

PLENÁRIO

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

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
EMBTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E OUTRO(A/S)
EMBTE.(S)	: EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRO-DESCENDENTES E CARENTES
ADV.(A/S)	: WALLACE DE ALMEIDA CORBO
EMBTE.(S)	: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
EMBTE.(S)	: JUSTIÇA GLOBAL
ADV.(A/S)	: DANIELA FICHINO
EMBTE.(S)	: 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
EMBTE.(S)	: ASSOCIACAO REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARE
ADV.(A/S)	: CAROLINE MENDES BISPO
EMBTE.(S)	: MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	: ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA
ADV.(A/S)	: MARCELO DIAS
EMBTE.(S)	: INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIAO-ISER
ADV.(A/S)	: ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
EMBTE.(S)	: CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - CNDH
ADV.(A/S)	: EVERALDO BEZERRA PATRIOTA

ADPF 635 MC-ED / RJ

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

VOTO VOGAL

A Senhora Ministra Rosa Weber: 1. Obrigada, Senhor Presidente. Cumprimento Vossa Excelência e os eminentes colegas, a começar pelo Relator, Ministro Luiz Edson Fachin, e a querida Ministra Cármem Lúcia, o nosso decano, Ministro Gilmar Mendes, os Ministros Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça. Ao Ministro André Mendonça a saudação é especial, por se tratar de sua estreia neste Plenário. Cumprimento também o Vice-Procurador-Geral da República, Doutor Humberto Jacques, os Senhores Advogados presentes na sala virtual, os Servidores e os que nos assistem, desejando a todos um profícuo ano de 2022.

2. Trata-se, como visto, de embargos de declaração opostos pelo PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO (PSB) e por outros 13 (treze) *amici curiae*, em face do acordão proferido por este Plenário, no qual, por maioria, nos termos do voto do Relator, Ministro Edson Fachin, deferida, em parte, medida cautelar.

3. O acórdão embargado está assim ementado:

"CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 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 nexo. A necessidade de

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 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 humano 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 os 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."

(ADPF 635-MC/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 18.8.2020, DJe 21.10.2020)

4. Eis o teor da ata de julgamento que bem evidencia a extensão de

ADPF 635 MC-ED / RJ

referido julgado:

"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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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.”

5. Contra referido acórdão, são opostos os presentes embargos de declaração à alegação de:

(i) contradição, por quanto, *ao indeferir o pedido para obrigar o Estado do Rio de Janeiro a elaborar plano de redução de letalidade policial, esta eg. Corte*

ADPF 635 MC-ED / RJ

impede que os resultados positivos obtidos até o momento se estabilizem e aprofundem no médio e longo prazo.

Nesse contexto, aponta-se contradição quanto às implicações decorrentes da decisão da Corte Interamericana no caso da Favela Nova Brasília vs. Brasil, dado que [s]le a decisão da Corte Interamericana qualifica o requisito de violação generalizada de direitos humanos, de forma a legitimar a atuação do Supremo no caso, não pode sua existência impedir que se dê provimento ao pedido de elaboração, pelo Estado do Rio de Janeiro, do plano de redução da letalidade policial. Na realidade, segundo se alega, a resistência do Estado brasileiro em cumprir a decisão do organismo internacional deveria reforçar a necessidade de atuação deste eg. STF na matéria. Ela aponta, portanto, para a concessão da liminar, e não sua denegação.

Destaca-se, ainda, que a contradição se evidencia, ademais, porque foram deferidos outros pedidos que também se relacionam com a decisão da Corte Interamericana no caso Favela Nova Brasília.

Afirma-se, por fim, para além das questões relativas à sentença da Corte Interamericana, o acórdão embargado apresenta contradição ao suscitar o art. 12-F, §1º da Lei nº 9.868/99 como impeditivo para a "superação normativa de uma omissão constitucional" em sede de cautelar. Isso porque os requisitos legais previstos no art. 12-F, caput, para concessão de medida cautelar são a "excepcional urgência e relevância da matéria". Se preenchidos, poderiam autorizar, na dicção do §1º, a suspensão da aplicação da lei e do ato normativo questionado, de processos judiciais e procedimentos administrativos, "ou ainda em outra providência a ser fixada pelo Tribunal". Como se vê, o dispositivo citado abre clara margem para que a Suprema Corte estabeleça outra medida suficiente à correção, em sede cautelar, da omissão constitucional;

(ii) obscuridade, pois, embora deferido o pedido cautelar n, na parte dispositiva, consta a ordem de priorização de casos que tenham como vítimas as crianças, no entanto, não faz menção expressa aos adolescentes; e

(iii) omissão, tendo em vista o pedido cautelar h – indeferido ante possível perda de objetivo –, abrange todos os protocolos de atuação policial, e não somente o Manual Operacional das Aeronaves da Secretaria de Estado da Polícia Policia, a evidenciar a lacuna no decisum embargado. Ademais, mesmo em

ADPF 635 MC-ED / RJ

relação à referido Manual, não há perda de objeto, pois a Resolução SEPOL nº 85, de 11 de dezembro de 2019, ao revogar o sigilo do documento, manteve em segredo o seu art. 12, que corresponde ao preceito que regulamenta justamente a política de redução de danos no uso de aeronaves.

6. Pede-se o acolhimento dos presentes embargos para:

(i) sanar a contradição apontada, de modo a conceder a cautelar postulada no item (a) da petição inicial, relativo à determinação ao Estado do Rio de Janeiro para que elabore plano de redução de letalidade policial;

(ii) esclarecer a obscuridade indicada, relacionada ao pedido formulado no item (n) da petição inicial, de modo a assentar que a prioridade de tramitação das investigações do Ministério Público abrange também os possíveis crimes em que as vítimas sejam adolescentes; e

(iii) suprir a omissão indigitada, para conceder a cautelar requerida no item (h) da petição inicial, de forma que se suspenda o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

7. Registro haver sido deferida, ainda, medida cautelar incidental, posteriormente, referendada pelo Plenário desta Casa, para determinar: (i) que, sob pena de responsabilização civil e criminal, não se realizem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do COVID-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, que devem ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – responsável pelo controle externo da atividade policial; e (ii) que, nos casos extraordinários de realização dessas operações durante a pandemia, sejam adotados cuidados excepcionais, devidamente identificados por escrito pela autoridade competente, para não colocar em risco ainda maior população, a prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de atividades de ajuda humanitária. Eis a ementa:

“REFERENDO EM MEDIDA INCIDENTAL EM

ADPF 635 MC-ED / RJ

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES POLICIAIS NAS COMUNIDADES DO RIO DE JANEIRO DURANTE A PANDEMIA MUNDIAL. MORA DO ESTADO NO CUMPRIMENTO DE DECISÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA.CONTEXTO FÁTICO EM QUE OS MORADORES PERMANECEM MAIS TEMPO EM CASA. RELATOS DE OPERAÇÕES QUE REPETEM O PADRÃO DE VIOLAÇÃO JÁ RECONHECIDO PELA CORTE INTERAMERICANA. PERICULUM IN MORA. CONCESSÃO DA MEDIDA.

1. A mora no cumprimento de determinação exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos é fundamento que empresa plausibilidade à tese segundo a qual o Estado do Rio de Janeiro falha em promover políticas públicas de redução da letalidade policial.

2. A permanência em casa dos moradores das comunidades do Rio de Janeiro em decorrência da pandemia internacional, assim como os relatos de novas operações que, aparentemente, repetem os padrões de violações anteriores, fundamentam o receio de que a medida, caso concedida apenas ao fim do processo, seja ineficaz.

3. Medida cautelar deferida para determinar: (i) que, sob pena de responsabilização civil e criminal, não se realizem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do COVID-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, que devem ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro responsável pelo controle externo da atividade policial; e (ii) que, nos casos extraordinários de realização dessas operações durante a pandemia, sejam adotados cuidados excepcionais, devidamente identificados por escrito pela autoridade competente, para não colocar em risco ainda maior população, a prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de

ADPF 635 MC-ED / RJ

atividades de ajuda humanitária.”

(ADPF 635-MC-TPI-Ref/RJ, Rel. Min. Edson Fachin,
Tribunal Pleno, j. 05.8.2020, DJe 09.11.2020)

8. O Ministro Edson Fachin, Relator, votou pelo acolhimento em parte dos embargos de declaração, para:

“1. Deferir o pedido de medida cautelar constante do item “a” da petição inicial, a fim de 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 a previsão dos recursos necessários para a sua implementação;

2. Determinar que até que o plano mais abrangente seja elaborado, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais.

3. Propor ao Colegiado que seja criado, nos termos do arts. 27, § 2º, e 30, III, do RISTF, um Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã, formado por representantes do STF, pesquisadores e pesquisadoras, representantes das polícias e de entidades da sociedade civil, a serem, oportunamente, designados pelo Presidente do Tribunal, após aprovação de seus integrantes pelo Plenário da Corte.

4. Reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letras, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida – e nenhum outro bem – de uma ameaça iminente e concreta.

5. Reconhecer, sem efeitos modificativos, a imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes.

6. Deferir o pedido constante do item “h” da petição inicial, de forma a suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

7. Deferir o pedido constante do item “d” da petição inicial para determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente policial: (i) a diligência, no caso de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, assim, o ingresso forçado a domicílios à noite; (ii) a diligência, quando feita sem mandado judicial, deve estar lastreada em causas prévias e robustas que indiquem a existência de flagrante delito, não se admitindo que informações obtidas por meio de denúncias anônimas sejam utilizadas como justificativa exclusiva para a deflagração de ingresso forçado a domicílio; (iii) a diligência deve ser justificada e detalhada por meio da elaboração de auto circunstanciado, que deverá instruir eventual auto de prisão em flagrante ou de apreensão de adolescente por ato infracional e ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o controle judicial posterior; e (iv) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins excepcionais a que se destinam, proibindo-se a prática de utilização de domicílios ou de qualquer imóvel privado como base operacional das forças de segurança, sem

ADPF 635 MC-ED / RJ

que haja a observância das formalidades necessárias à requisição administrativa.

8. Deferir o pedido constante do item “e”, para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados.

9. Deferir o pedido constante do item “j” da petição inicial, para 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.

10. Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em 60 (sessenta) dias, avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, mantendo este Tribunal informado acerca dos resultados da apuração.

11. Determinar que a investigação das alegações de descumprimento da decisão proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais e de se preservar os vestígios em casos de confronto armado, inclusive no recente episódio na comunidade de Jacarezinho, seja feita pelo Ministério Público Federal.”

9. O Ministro Alexandre de Moraes abriu divergência para indeferir os itens 6, 7.ii, 10 e 11 do voto do Relator, na forma exposta na última sessão do ano passado. O Ministro André Mendonça apresentou divergência mais ampla.

É o breve relato.

10. A questão trazida no âmbito desta ADPF suscita inúmeras discussões e debates a respeito de problemas crônicos enfrentados pelo Estado brasileiro.

O voto do Ministro Edson Fachin, Relator, como de costume, buscou enfrentar, a meu sentir, com muito sucesso, problemas de caráter estrutural. Sob uma perspectiva do estado de coisas inconstitucional – já

ADPF 635 MC-ED / RJ

reconhecido por esta Suprema Corte ao julgamento da ADPF 347-MC/DF (Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 09.9.2015, DJe 19.02.2016) – propôs uma série de medidas para garantia e efetivação dos direitos fundamentais à vida, à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem, à saúde, tudo em consonância com a Carta Política e com decisão proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (*Favela Nova Brasília vs. Brasil*).

Acompanhando, em essência a posição externada pelo Ministro Edson Fachin, mas com parte das divergências abertas pelo Ministro Alexandre de Moraes e, ainda, pequena divergência minha. Acolho, em suma, parcialmente os embargos de declaração.

11. Assim, como o Relator, entendo ser o caso de acolher os embargos de declaração quanto ao ponto tido por contraditório.

A elaboração de um plano para redução da letalidade policial é medida necessária para fiel consecução da decisão proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e para, a partir de protocolos claros e seguros, dar maior efetividade aos direitos fundamentais dos cidadãos. A atuação dos agentes estatais, notadamente daqueles defensores da ordem pública e exercentes legítimos da força estatal, deve sempre estar pautada na legalidade, na proporcionalidade e no absoluto respeito aos direitos da pessoa humana.

Nesse sentido, a elaboração de referido plano, não só enseja o cumprimento da decisão proferida por aquela relevante Corte Internacional, mas caracteriza também, na linha do que ressaltado pelo Ministro Edson Fachin, efetivo *marco estatal de legalidade*.

12. A preservação dos direitos fundamentais à vida, à saúde e à integridade física e moral, levam, a meu sentir, à inevitável conclusão de que a utilização da força letal por parte do Estado somente pode ocorrer em situações absolutamente excepcionais e devidamente justificadas, *a posteriori*, para efetivo controle dos órgãos correcionais internos e da própria atividade policial pelo Ministério Público.

Em relação às investigações de incidentes envolvendo crianças e adolescentes, o art. 227, *caput*, da Carta Federal não deixa qualquer

ADPF 635 MC-ED / RJ

margem de dúvida, há, evidentemente, de se conferir prioridade a elas, pois à criança e ao adolescente são assegurados, *com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde.*

Acompanho o relator quantos aos tópicos 2, 3, 4 e 5.

13. Quanto ao tópico 6 do dispositivo, peço respeitosa vénia, para divergir **parcialmente** do Ministro Edson Fachin, Relator.

Como acentuei, com particular ênfase, ao julgamento conjunto das medidas cautelares nas ADPF's 850/DF, 851/DF e 854/DF, o constitucionalismo moderno tem reconhecido que o princípio republicano (CF, art. 1º, *caput*) – valor fundante da ordem constitucional brasileira desde a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889 (Decreto nº 01/1889) – encerra múltiplas dimensões de expressão, traduzindo uma pluralidade de significados que vão além das ideias essenciais consagradoras (**a**) **da eletividade** do Chefe do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo (em todas as unidades da Federação); (**b**) **da periodicidade** dos mandatos eletivos; e (**c**) **da responsabilidade** dos governantes.

Com efeito, o dogma republicano não significa apenas a forma de governo oposta ao regime monárquico. Na verdade, o ideal republicano invoca um universo valorativo e um complexo de ideias que convergem em torno da construção de um verdadeiro estatuto das liberdades e da igualdade, estabelecendo uma clara relação de antagonismo em face de qualquer ensaio de instauração de regimes governamentais de caráter pessoal ou autoritário, especialmente quando o exercício abusivo do Poder traduz o objetivo de promover a apropriação das instituições públicas em favor de interesses privados.

Oportuno lembrar, quanto a tal aspecto, o magistério doutrinário de J. J. Gomes Canotilho (**Direito Constitucional**, p. 488, 6ª ed., 1993, Almedina/Coimbra), para o qual o princípio republicano alberga funções para além de mera submissão dos governantes ao império das leis e à legitimação popular por meio do voto, constituindo o denominado *ethos republicano*:

“para além da democracia e do Estado de direito, o ideal

ADPF 635 MC-ED / RJ

republicano afirma-se como cultura cívica e política, como *ethos* comunitário (*res publica*), como *amicitia* do povo (*res populi*), como reino de liberdade estética e cultural (da feliz «unidade do Estado e da cultura», no pensamento republicano, falava THOMAS MANN). Este ideal ultrapassa os horizontes estreitos e unidimensionalizantes de um jurídico Estado de direito e de uma democracia, sistematicamente reduzida a «método» e «forma» de domínio. A República é, assim, uma «possibilidade espiritual» e uma «distanciação»: possibilidade de uma «sociedade mais livre, justa e fraterna» (cfr. Preâmbulo); distanciação dos «*Machtstaat*», «*Kulturstaat*» e «*Rechtsstaat*» que, demasiado impolíticos e pouco republicanos, albergaram no seu seio os «holocaustos»”

Daí o sentido contemporâneo do dogma republicano, fundado na ideia de que a **coisa pública**, titularizada pelos integrantes do povo, deve ser administrada **em benefício de toda a coletividade e em favor do bem comum** – assegurada a tutela incondicional da dignidade da pessoa humana nos conflitos entre os direitos das minorias e os interesses defendidos por maiorias eventuais –, preservando-se a coexistência entre **os espaços privados**, em que predomina a autonomia individual, e **os espaços públicos**, onde prevalece a vontade coletiva, sem que, nos domínios reservados à soberania dos interesses populares, jamais venha a se legitimar a preponderância de desígnios particulares em detrimento dos propósitos comuns.

Nessa linha também a lição de José Jairo Gomes (**Direito Eleitoral**, p. 71/72, 16^a ed., 2020, Gen/Atlas), a destacar o princípio republicano como forma **impessoal** de governar, voltada à consecução do interesse coletivo:

“(...) o princípio republicano também implica a tomada dê decisões com base na racionalidade, na objetividade e na impessoalidade, sendo abolidos quaisquer privilégios ou distinções de pessoas, classes, grupos ou instituições sociais. Impõe, ainda, haja transparência e publicidade nos atos estatais. Veda, ademais, que o Estado seja gerido tal qual o patrimônio

ADPF 635 MC-ED / RJ

privado da autoridade pública (= patrimonialismo) – que o usa de forma discricionária e em proveito próprio para atingir fins meramente pessoais e não coletivos.”

Consagra o *caput* do art. 37 da Carta Republicana, entre os princípios regentes de Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a publicidade. Ressalvadas as hipóteses de **sigilo previstas em leis editadas dentro dos limites materiais definidos na Constituição, portanto, os atos praticados pela Administração pública devem ser passíveis de conhecimento pelos cidadãos.** Relembro, nesse sentido, as palavras sempre evocadas do Justice Louis D. Brandeis, ao recomendar a publicidade como remédio para males que afligem as sociedades: *a luz solar é o melhor dos desinfetantes.*

O art. 5º, XXXIII, da Constituição da República, a seu turno, assegura a todos o direito fundamental de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, de interesse coletivo ou de interesse geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. O sigilo configura, pois, hipótese juridicamente excepcional, somente admitida para proteger a intimidade e a vida privada ou quando *imprescindível à segurança da sociedade e do Estado*. Não comportando presunção, sua invocação depende de justificação adequada à ordem constitucional objetiva.

A obtenção de informações detidas por órgãos e entidades do poder público, vale ressaltar, é um direito humano protegido pelo artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o precedente paradigmático é o caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*, em que assentado:

“(...) o artigo 13 da Convenção, ao estipular expressamente os direitos de ‘buscar’ e ‘receber’ ‘informações’, protege o direito de todos de solicitar acesso a informações sob o controle do Estado, com as exceções permitidas nos termos do regime de

ADPF 635 MC-ED / RJ

restrições da Convenção. Consequentemente, o referido artigo ampara o direito das pessoas de receberem essas informações e a **obrigação positiva do Estado de fornecê-las, de modo que a pessoa possa ter acesso e conhecer essa informação ou receber uma resposta fundamentada** quando, por qualquer motivo permitido pela Convenção, o Estado puder limitar o acesso a ela no caso concreto.” (Caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*, Sentença de 19 de setembro de 2006, Série C Nº 151, § 77, destaquei)

Os postulados que informam o regime de transparência e o controle social dos atos estatais decorrem do primado do dogma republicano em nossa ordem constitucional (CF, art. 1º, *caput*). Esse princípio de caráter estruturante impõe aos gestores públicos a observância dos valores fundamentais da ética e da integridade na administração dos recursos públicos, da plenitude e da franqueza no cumprimento do dever de prestar contas à população e da responsabilização dos governantes e agentes estatais por suas ações e omissões praticadas no exercício de suas funções.

Mostra-se em tudo incompatível com a forma republicana e o regime democrático de governo a validação de práticas institucionais adotadas no âmbito administrativo ou legislativo que, estabelecidas à margem do direito e da lei, promovam segredo injustificado sobre os atos de atuação policial, com evidente prejuízo do acesso da população em geral e das entidades de controle social aos meios e instrumentos necessários ao acompanhamento e à fiscalização da gestão da segurança pelo Estado.

Vê-se, desse modo, que, em regra, mesmo os protocolos de atuação policial do Estado devem ser públicos e estar à disposição de todos aqueles que a eles pretendam acesso, até mesmo, reitero, para facilitar o controle acerca da atuação estatal.

Contudo – e aqui vem o meu singelo ponto de divergência –, todos os protocolos de atuação policial que envolvam **atuação do aparato de inteligência estatal**, preventiva e repressiva, podem permanecer sob rigoroso sigilo, sob pena de frustração do alcance da atividade de inteligência do Estado na área de segurança pública, com potencial de

ADPF 635 MC-ED / RJ

inutilizar medidas tomadas para o desmantelamento de organizações criminosas.

Portanto, quanto ao item 6, divirjo, em parte, do Ministro Edson Fachin, para *suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil*, com ressalva daqueles concernentes às atividades de inteligência.

14. No que diz com o tópico 7, acompanho, em parte, o Ministro Relator.

Este Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade, ao julgamento do RE 603.616-RG/RO, de se pronunciar a respeito da entrada forçada em domicílio:

“Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Repercussão geral. 2. Inviolabilidade de domicílio – art. 5º, XI, da CF. Busca e apreensão domiciliar sem mandado judicial em caso de crime permanente. Possibilidade. A Constituição dispensa o mandado judicial para ingresso forçado em residência em caso de flagrante delito. No crime permanente, a situação de flagrância se protraí no tempo. 3. Período noturno. A cláusula que limita o ingresso ao período do dia é aplicável apenas aos casos em que a busca é determinada por ordem judicial. Nos demais casos – flagrante delito, desastre ou para prestar socorro – a Constituição não faz exigência quanto ao período do dia. 4. Controle judicial a posteriori. Necessidade de preservação da inviolabilidade domiciliar. Interpretação da Constituição. Proteção contra ingerências arbitrárias no domicílio. Muito embora o flagrante delito legítimo o ingresso forçado em casa sem determinação judicial, a medida deve ser controlada judicialmente. A inexistência de controle judicial, ainda que posterior à execução da medida, esvaziaria o núcleo fundamental da garantia contra a inviolabilidade da casa (art. 5, XI, da CF) e deixaria de proteger contra ingerências arbitrárias no domicílio (Pacto de São José da Costa Rica, artigo 11, 2, e Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, artigo 17, 1).

ADPF 635 MC-ED / RJ

O controle judicial a posteriori decorre tanto da interpretação da Constituição, quanto da aplicação da proteção consagrada em tratados internacionais sobre direitos humanos incorporados ao ordenamento jurídico. Normas internacionais de caráter judicial que se incorporam à cláusula do devido processo legal. 5. Justa causa. A entrada forçada em domicílio, sem uma justificativa prévia conforme o direito, é arbitrária. Não será a constatação de situação de flagrância, posterior ao ingresso, que justificará a medida. Os agentes estatais devem demonstrar que havia elementos mínimos a caracterizar fundadas razões (justa causa) para a medida. 6. Fixada a interpretação de que a entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade dos atos praticados. 7. Caso concreto. Existência de fundadas razões para suspeitar de flagrante de tráfico de drogas. Negativa de provimento ao recurso."

(RE 603.616-RG/RO, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 05.11.2015, DJe 10.5.2016)

O Superior Tribunal de Justiça, ao julgamento do HC 598.051/SP, de relatoria do Ministro Rogerio Schietti Cruz, deu, dentro de sua competência constitucional, maior concretude ao decidido por esta Casa:

"HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. FLAGRANTE. DOMICÍLIO COMO EXPRESSÃO DO DIREITO À INTIMIDADE. ASILO INVOLÁVEL. EXCEÇÕES CONSTITUCIONAIS. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. INGRESSO NO DOMICÍLIO. EXIGÊNCIA DE JUSTA CAUSA (FUNDADA SUSPEITA). CONSENTIMENTO DO MORADOR. REQUISITOS DE VALIDADE. ÔNUS ESTATAL DE COMPROVAR A VOLUNTARIEDADE DO CONSENTIMENTO. NECESSIDADE DE DOCUMENTAÇÃO

ADPF 635 MC-ED / RJ

E REGISTRO AUDIOVISUAL DA DILIGÊNCIA. NULIDADE DAS PROVAS OBTIDAS. TEORIA DOS FRUTOS DA ÁRVORE ENVENENADA. PROVA NULA. ABSOLVIÇÃO. ORDEM CONCEDIDA.

1. O art. 5º, XI, da Constituição Federal consagrou o direito fundamental à inviolabilidade do domicílio, ao dispor que "a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial".

1.1 A inviolabilidade de sua morada é uma das expressões do direito à intimidade do indivíduo, o qual, sozinho ou na companhia de seu grupo familiar, espera ter o seu espaço íntimo preservado contra devassas indiscriminadas e arbitrárias, perpetradas sem os cuidados e os limites que a excepcionalidade da ressalva a tal franquia constitucional exige.

1.2. O direito à inviolabilidade de domicílio, dada a sua magnitude e seu relevo, é salvaguardado em diversos catálogos constitucionais de direitos e garantias fundamentais. Célebre, a propósito, a exortação de Conde Chatham, ao dizer que: "O homem mais pobre pode em sua cabana desafiar todas as forças da Coroa. Pode ser frágil, seu telhado pode tremer, o vento pode soprar por ele, a tempestade pode entrar, a chuva pode entrar, mas o Rei da Inglaterra não pode entrar!" ("The poorest man may in his cottage bid defiance to all the forces of the Crown. It may be frail, its roof may shake, the wind may blow through it, the storm may enter, the rain may enter, but the King of England cannot enter!" William Pitt, Earl of Chatham. Speech, March 1763, in Lord Brougham Historical Sketches of Statesmen in the Time of George III First Series (1845) v. 1).

2. O ingresso regular em domicílio alheio, na linha de inúmeros precedentes dos Tribunais Superiores, depende, para sua validade e regularidade, da existência de fundadas razões (justa causa) que sinalizem para a possibilidade de mitigação do direito fundamental em questão. É dizer, apenas quando o contexto fático anterior à invasão permitir a conclusão acerca da

ADPF 635 MC-ED / RJ

ocorrência de crime no interior da residência - cuja urgência em sua cessação demande ação imediata - é que se mostra possível sacrificar o direito à inviolabilidade do domicílio.

2.1. Somente o flagrante delito que traduz a verdadeira urgência legítima o ingresso em domicílio alheio, como se infere da própria Lei de Drogas (L. 11.343/2006, art. 53, II) e da Lei 12.850/2013 (art. 8º), que autorizam o retardamento da atuação policial na investigação dos crimes de tráfico de entorpecentes, a denotar que nem sempre o caráter permanente do crime impõe sua interrupção imediata a fim de proteger bem jurídico e evitar danos; é dizer, mesmo diante de situação de flagrância delitiva, a maior segurança e a melhor instrumentalização da investigação - e, no que interessa a este caso, a proteção do direito à inviolabilidade do domicílio - justificam o retardo da cessação da prática delitiva.

2.2. A autorização judicial para a busca domiciliar, mediante mandado, é o caminho mais acertado a tomar, de sorte a se evitarem situações que possam, a depender das circunstâncias, comprometer a licitude da prova e, por sua vez, ensejar possível responsabilização administrativa, civil e penal do agente da segurança pública autor da ilegalidade, além, é claro, da anulação - amiúde irreversível - de todo o processo, em prejuízo da sociedade.

3. O Supremo Tribunal Federal definiu, em repercussão geral (Tema 280), a tese de que: "A entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori" (RE n. 603.616/RO, Rel. Ministro Gilmar Mendes, DJe 8/10/2010). Em conclusão a seu voto, o relator salientou que a interpretação jurisprudencial sobre o tema precisa evoluir, de sorte a trazer mais segurança tanto para os indivíduos sujeitos a tal medida invasiva quanto para os policiais, que deixariam de assumir o risco de cometer crime de invasão de domicílio ou de abuso de autoridade, principalmente quando a diligência não tiver alcançado o resultado esperado.

ADPF 635 MC-ED / RJ

4. As circunstâncias que antecederem a violação do domicílio devem evidenciar, de modo satisfatório e objetivo, as fundadas razões que justifiquem tal diligência e a eventual prisão em flagrante do suspeito, as quais, portanto, não podem derivar de simples desconfiança policial, apoiada, v. g., em mera atitude "suspeita", ou na fuga do indivíduo em direção a sua casa diante de uma ronda ostensiva, comportamento que pode ser atribuído a vários motivos, não, necessariamente, o de estar o abordado portando ou comercializando substância entorpecente.

5. Se, por um lado, práticas ilícitas graves autorizam eventualmente o sacrifício de direitos fundamentais, por outro, a coletividade, sobretudo a integrada por segmentos das camadas sociais mais precárias economicamente, excluídas do usufruto pleno de sua cidadania, também precisa sentir-se segura e ver preservados seus mínimos direitos e garantias constitucionais, em especial o de não ter a residência invadida e devassada, a qualquer hora do dia ou da noite, por agentes do Estado, sem as cautelas devidas e sob a única justificativa, não amparada em elementos concretos de convicção, de que o local supostamente seria, por exemplo, um ponto de tráfico de drogas, ou de que o suspeito do tráfico ali se homiziou.

5.1. Em um país marcado por alta desigualdade social e racial, o policiamento ostensivo tende a se concentrar em grupos marginalizados e considerados potenciais criminosos ou usuais suspeitos, assim definidos por fatores subjetivos, como idade, cor da pele, gênero, classe social, local da residência, vestimentas etc.

5.2. Sob essa perspectiva, a ausência de justificativas e de elementos seguros a legitimar a ação dos agentes públicos - diante da discricionariedade policial na identificação de suspeitos de práticas criminosas - pode fragilizar e tornar írrito o direito à intimidade e à inviolabilidade domiciliar, a qual protege não apenas o suspeito, mas todos os moradores do local.

5.3. Tal compreensão não se traduz, obviamente, em

ADPF 635 MC-ED / RJ

cercear a necessária ação das forças de segurança pública no combate ao tráfico de entorpecentes, muito menos em transformar o domicílio em salvaguarda de criminosos ou em espaço de criminalidade. Há de se convir, no entanto, que só justifica o ingresso policial no domicílio alheio a situação de ocorrência de um crime cuja urgência na sua cessação desautorize o aguardo do momento adequado para, mediante mandado judicial - meio ordinário e seguro para o afastamento do direito à inviolabilidade da morada - legitimar a entrada em residência ou local de abrigo.

6. Já no que toca ao consentimento do morador para o ingresso em sua residência - uma das hipóteses autorizadas pela Constituição da República para o afastamento da inviolabilidade do domicílio - outros países trilharam caminho judicial mais assertivo, ainda que, como aqui, não haja normatização detalhada nas respectivas Constituições e leis, geralmente limitadas a anunciar o direito à inviolabilidade da intimidade domiciliar e as possíveis autorizações para o ingresso alheio.

6.1. Nos Estados Unidos, por exemplo, a par da necessidade do exame da causa provável para a entrada de policiais em domicílio de suspeitos de crimes, não pode haver dúvidas sobre a voluntariedade da autorização do morador (*in dubio libertas*). O consentimento "deve ser inequívoco, específico e conscientemente dado, não contaminado por qualquer truculência ou coerção ("consent, to be valid, 'must be unequivocal, specific and intelligently given, uncontaminated by any duress or coercion"). (*United States v McCaleb*, 552 F2d 717, 721 (6th Cir 1977), citando *Simmons v Bomar*, 349 F2d 365, 366 (6th Cir 1965). Além disso, ao Estado cabe o ônus de provar que o consentimento foi, de fato, livre e voluntariamente dado, isento de qualquer forma, direta ou indireta, de coação, o que é aferível pelo teste da totalidade das circunstâncias (*totality of circumstances*).

6.2. No direito espanhol, por sua vez, o Tribunal Supremo destaca, entre outros, os seguintes requisitos para o

ADPF 635 MC-ED / RJ

consentimento do morador: a) deve ser prestado por pessoa capaz, maior de idade e no exercício de seus direitos; b) deve ser consciente e livre; c) deve ser documentado; d) deve ser expresso, não servindo o silêncio como consentimento tácito.

6.3. Outrossim, a documentação comprobatória do assentimento do morador é exigida, na França, de modo expresso e mediante declaração escrita à mão do morador, conforme norma positivada no art. 76 do Código de Processo Penal; nos EUA, também é usual a necessidade de assinatura de um formulário pela pessoa que consentiu com o ingresso em seu domicílio (*North Carolina v. Butler* (1979) 441 U.S. 369, 373; *People v. Ramirez* (1997) 59 Cal.App.4th 1548, 1558; U.S. v. *Castillo* (9a Cir. 1989) 866 F.2d 1071, 1082), declaração que, todavia, será desconsiderada se as circunstâncias indicarem ter sido obtida de forma coercitiva ou houver dúvidas sobre a voluntariedade do consentimento (*Haley v. Ohio* (1947) 332 U.S. 596, 601; *People v. Andersen* (1980) 101 Cal.App.3d 563, 579).

6.4. Se para simplesmente algemar uma pessoa, já presa - ostentando, portanto, alguma verossimilhança do fato delituoso que deu origem a sua detenção -, exige-se a indicação, por escrito, da justificativa para o uso de tal medida acautelatória, seria então, no tocante ao ingresso domiciliar, "necessário que nós estabeleçamos, desde logo, como fizemos na Súmula 11, alguma formalidade para que essa razão excepcional seja justificada por escrito, sob pena das sanções cabíveis" (voto do Min. Ricardo Lewandowski, no RE n. 603.616/TO).

6.5. Tal providência, aliás, já é determinada pelo art. 245, § 7º, do Código de Processo Penal - analogicamente aplicável para busca e apreensão também sem mandado judicial - ao dispor que, "[f]inda a diligência, os executores lavrarão auto circunstaciado, assinando-o com duas testemunhas presenciais, sem prejuízo do disposto no § 4º".

7. São frequentes e notórias as notícias de abusos cometidos em operações e diligências policiais, quer em abordagens individuais, quer em intervenções realizadas em comunidades dos grandes centros urbanos. É, portanto,

ADPF 635 MC-ED / RJ

ingenuidade, academicismo e desconexão com a realidade conferir, em tais situações, valor absoluto ao depoimento daqueles que são, precisamente, os apontados responsáveis pelos atos abusivos. E, em um país conhecido por suas práticas autoritárias - não apenas históricas, mas atuais -, a aceitação desse comportamento compromete a necessária aquisição de uma cultura democrática de respeito aos direitos fundamentais de todos, independentemente de posição social, condição financeira, profissão, local da moradia, cor da pele ou raça.

7.1. Ante a ausência de normatização que oriente e regule o ingresso em domicílio alheio, nas hipóteses excepcionais previstas no Texto Maior, há de se aceitar com muita reserva a usual afirmação - como ocorreu no caso ora em julgamento - de que o morador anuiu livremente ao ingresso dos policiais para a busca domiciliar, máxime quando a diligência não é acompanhada de documentação que a imunize contra suspeitas e dúvidas sobre sua legalidade.

7.2. Por isso, avulta de importância que, além da documentação escrita da diligência policial (relatório circunstanciado), seja ela totalmente registrada em vídeo e áudio, de maneira a não deixar dúvidas quanto à legalidade da ação estatal como um todo e, particularmente, quanto ao livre consentimento do morador para o ingresso domiciliar. Semelhante providência resultará na diminuição da criminalidade em geral - pela maior eficácia probatória, bem como pela intimidação a abusos, de um lado, e falsas acusações contra policiais, por outro - e permitirá avaliar se houve, efetivamente, justa causa para o ingresso e, quando indicado ter havido consentimento do morador, se foi ele livremente prestado.

8. Ao Poder Judiciário, ante a lacuna da lei para melhor regulamentação do tema, cabe responder, na moldura do Direito, às situações que, trazidas por provocação do interessado, se mostrem violadoras de direitos fundamentais do indivíduo. E, especialmente, ao Superior Tribunal de Justiça compete, na sua função judicante, buscar a melhor

ADPF 635 MC-ED / RJ

interpretação possível da lei federal, de sorte a não apenas responder ao pedido da parte, mas também formar precedentes que orientem o julgamento de casos futuros similares.

8.1. As decisões do Poder Judiciário - momente dos Tribunais incumbidos de interpretar, em última instância, as leis federais e a Constituição - servem para dar resposta ao pedido no caso concreto e também para "enriquecer o estoque das regras jurídicas" (Melvin Eisenberg. *The nature of the common law*. Cambridge: Harvard University Press, 1998. p. 4) e assegurar, no plano concreto, a realização dos valores, princípios e objetivos definidos na Constituição de cada país. Para tanto, não podem, em nome da maior eficiência punitiva, tolerar práticas que se divorciam do modelo civilizatório que deve orientar a construção de uma sociedade mais igualitária, fraterna, pluralista e sem preconceitos.

8.2. Como assentado em conhecido debate na Suprema Corte dos EUA sobre a admissibilidade das provas ilícitas (*Weeks v. United States*, 232 U.S. 383, 1914), se os tribunais permitem o uso de provas obtidas em buscas ilegais, tal procedimento representa uma afirmação judicial de manifesta negligência, se não um aberto desafio, às proibições da Constituição, direcionadas à proteção das pessoas contra esse tipo de ação não autorizada ("such proceeding would be to affirm by judicial decision a manifest neglect, if not an open defiance, of the prohibitions of the Constitution, intended for the protection of the people against such unauthorized action").

8.3. A situação versada neste e em inúmeros outros processos que aportam a esta Corte Superior diz respeito à própria noção de civilidade e ao significado concreto do que se entende por Estado Democrático de Direito, que não pode coexistir, para sua legítima existência, práticas abusivas contra parcelas da população que, por sua topografia e status social e econômico, costumam ficar mais suscetíveis ao braço ostensivo e armado das forças de segurança.

9. Na espécie, não havia elementos objetivos, seguros e racionais que justificassem a invasão de domicílio do suspeito,

ADPF 635 MC-ED / RJ

porquanto a simples avaliação subjetiva dos policiais era insuficiente para conduzir a diligência de ingresso na residência, visto que não foi encontrado nenhum entorpecente na busca pessoa realizada em via pública.

10. A seu turno, as regras de experiência e o senso comum, somadas às peculiaridades do caso concreto, não conferem verossimilhança à afirmação dos agentes castrenses de que o paciente teria autorizado, livre e voluntariamente, o ingresso em seu próprio domicílio, franqueando àqueles a apreensão de drogas e, consequentemente, a formação de prova incriminatória em seu desfavor.

11. Assim, como decorrência da proibição das provas ilícitas por derivação (art. 5º, LVI, da Constituição da República), é nula a prova derivada de conduta ilícita - no caso, a apreensão, após invasão desautorizada da residência do paciente, de 109 g de maconha -, pois evidente o nexo causal entre uma e outra conduta, ou seja, entre a invasão de domicílio (permeada de ilicitude) e a apreensão de drogas.

12. *Habeas Corpus* concedido, com a anulação da prova decorrente do ingresso desautorizado no domicílio e consequente absolvição do paciente, dando-se ciência do inteiro teor do acórdão aos Presidentes dos Tribunais de Justiça dos Estados e aos Presidentes dos Tribunais Regionais Federais, bem como às Defensorias Públicas dos Estados e da União, ao Procurador-Geral da República e aos Procuradores-Gerais dos Estados, aos Conselhos Nacionais da Justiça e do Ministério Público, à Ordem dos Advogados do Brasil, ao Conselho Nacional de Direitos Humanos, ao Ministro da Justiça e Segurança Pública e aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal, encarecendo a estes últimos que deem conhecimento do teor do julgado a todos os órgãos e agentes da segurança pública federal, estadual e distrital.

13. Estabelece-se o prazo de um ano para permitir o aparelhamento das polícias, treinamento e demais providências necessárias para a adaptação às diretrizes da presente decisão, de modo a, sem prejuízo do exame singular de casos futuros,

ADPF 635 MC-ED / RJ

evitar situações de ilicitude que possam, entre outros efeitos, implicar responsabilidade administrativa, civil e/ou penal do agente estatal.”

(HC 598.051/SP, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, j. 02.3.2021, DJe 15.3.2021).

Portanto, no ponto, acompanho o relator. Apenas divirjo quanto ao item *ii* do tópico 7, pois, no meu entender, vedar, *a priori*, na hipótese de flagrante delito, o ingresso forçado em domicílio quando fundamentado em denúncia anônima pode acarretar graves prejuízos à segurança pública.

15. Quantos aos itens 8 e 9, acompanho o relator.

16. Quanto ao tópico 10, peço vênia para acompanhar a divergência aberta pelo Ministro Alexandre de Moraes.

A Constituição de 1988, não é demais lembrar, representa, para o Ministério Público, não apenas a fundação da nova ordem jurídico-constitucional, mas também a sua consolidação como *instituição permanente, essencial à função jurisdicional, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis* (art. 127, *caput*, CF).

O constituinte, face as novas e relevantíssimas funções dispensadas ao *Parquet*, não o definiu, a teor do art. 2º da Constituição Federal, como um dos três Poderes da República, contudo, aproximou seu regime jurídico ao do Poder Judiciário. Nesse sentido, foram instituídas garantias político-jurídicas destinadas a **proteger os membros e a própria instituição da indevida tentativa de submissão a quaisquer dos Poderes**.

Aos membros do Ministério Público, tal como aos membros do Poder Judiciário, são assegurados a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios (art. 128, § 5º, I, *a*, *b* e *c*, CF). À Instituição são garantidas autonomia administrativa, financeira, orçamentária e funcional (art. 127, §§ 1º, 2º, primeira parte, e 3º, CF), bem como o poder de iniciativa no que concerne a determinados temas (art. 127, § 2º, segunda parte, CF).

ADPF 635 MC-ED / RJ

Todas essas garantias e prerrogativas outorgadas pela Constituição da República têm como fim a preservação das necessárias independência e equidistância quanto às instâncias políticas e ao próprio Poder Judiciário, de modo a viabilizar, ao *Parquet*, o desenvolvimento de suas funções em plenitude e em conformidade com o art. 129 da Carta Política.

Nas palavras do Ministro Celso de Mello, *[a] autonomia do Ministério Público, que se reveste de natureza constitucional, visa a um só objetivo: conferir-lhe, em grau necessário, a possibilidade de livre atuação orgânico-administrativa e funcional, desvinculando-o, no quadro dos Poderes do Estado, de qualquer posição de subordinação, especialmente em face do Poder Executivo* (ADI 2.513-MC/RN, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 03.4.2002, DJe 15.3.2011, trecho do voto).

Somente com um Ministério Público independente e fiel às suas funções constitucionais – notadamente, (i) de promoção da ação penal pública (art. 129, I, CF), (ii) de zelo efetivo, pelo Poderes da República, dos direitos e garantias fundamentais (art. 129, II, CF), (iii) de proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, CF), (iv) de defesa da intangibilidade da Constituição (art. 129, IV, CF), (v) de guarda da Federação (art. 129, IV, CF) e do regime democrático, (vi) de controle externo da atividade policial (art. 129, VII, CF) – os objetivos elencados na Carta Política serão adimplidos com correção e fidedignidade, com a certeza da preservação dos direitos dos cidadãos e da maximização do interesse público.

A construção de uma sociedade livre, justa, solidária, com a erradicação da pobreza e a diminuição das desigualdades sociais e regionais, com a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação depende do fortalecimento institucional do Ministério Público e da atuação independente e destemida de seus membros.

O atuar autônomo e pautado pelos princípios norteadores da Constituição Federal tem o potencial de desagradar a **elite econômica, jurídica e política**, motivo pelo qual imprescindível o devido reconhecimento, no plano político-constitucional, das garantias

ADPF 635 MC-ED / RJ

funcionais dos membros do *Parquet* e a autonomia administrativa, financeira, orçamentária e funcional que são dispensadas à Instituição.

Um olhar preciso quanto à jurisprudência desta Casa permite a constatação de que este Supremo Tribunal Federal, no exercício de sua competência primordial de guarda da Constituição, tem adotado interpretação ampliativa no tocante à autonomia ministerial, de modo a ampliar a proteção dos membros e da própria instituição. À título meramente exemplificativo, confira-se:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –
CONTROLE INTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELO
PODER EXECUTIVO – IMPOSSIBILIDADE – AUTONOMIA
INSTITUCIONAL COMO GARANTIA OUTORGADA AO
MINISTÉRIO PÚBLICO PELA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO
DA REPÚBLICA – SUSPENSÃO DE EFICÁCIA DAS
EXPRESSÕES CONSTANTES DA NORMA IMPUGNADA –
MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.**

- A alta relevância jurídico-constitucional do Ministério Público - qualificada pela outorga, em seu favor, da prerrogativa da autonomia administrativa, financeira e orçamentária - mostra-se tão expressiva, que essa Instituição, embora sujeita à fiscalização externa do Poder Legislativo, com o auxílio do respectivo Tribunal de Contas, dispõe de uma esfera própria de atuação administrativa, livre da ingerência de órgãos do Poder Executivo, aos quais falece, por isso mesmo, competência para sustar ato do Procurador-Geral de Justiça praticado com apoio na autonomia conferida ao "*Parquet*".

A outorga constitucional de autonomia, ao Ministério Público, traduz um natural fator de limitação dos poderes dos demais órgãos do Estado, notadamente daqueles que se situam no âmbito institucional do Poder Executivo. A dimensão financeira dessa autonomia constitucional - considerada a instrumentalidade de que se reveste - responde à necessidade de assegurar-se, ao Ministério Público, a plena realização dos fins eminentes para os quais foi ele concebido, instituído e organizado. Precedentes. Doutrina.

ADPF 635 MC-ED / RJ

- Sem que disponha de capacidade para livremente gerir e aplicar os recursos orçamentários vinculados ao custeio e à execução de suas atividades, o Ministério Público nada poderá realizar, frustrando-se, desse modo, de maneira indevida, os elevados objetivos que refletem a destinação constitucional dessa importantíssima Instituição da República, incumbida de defender a ordem jurídica, de proteger o regime democrático e de velar pelos interesses sociais e individuais indisponíveis.

- O Ministério Público - consideradas as prerrogativas constitucionais que lhe acentuam as múltiplas dimensões em que se projeta a sua autonomia - dispõe de competência para praticar atos próprios de gestão, cabendo-lhe, por isso mesmo, sem prejuízo da fiscalização externa, a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, e, também, do controle jurisdicional, adotar as medidas que reputar necessárias ao pleno e fiel desempenho da alta missão que lhe foi outorgada pela Lei Fundamental da República, sem que se permita, ao Poder Executivo, a pretexto de exercer o controle interno, interferir, de modo indevido, na própria intimidade dessa Instituição, seja pela arbitrária oposição de entraves burocráticos, seja pela formulação de exigências descabidas, seja, ainda, pelo abusivo retardamento de providências administrativas indispensáveis, frustrando-lhe, assim, injustamente, a realização de compromissos essenciais e necessários à preservação dos valores cuja defesa lhe foi confiada.

- Suspensão, com eficácia “*ex nunc*”, da execução e da aplicabilidade das expressões “*e do Ministério Público*” e “*e do Poder Executivo*”, constantes do § 1º, do art. 55, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte.

- A questão dos controles interno e externo da atividade financeira e orçamentária dos órgãos e entidades do Poder Público e a relação de complementaridade existente entre esses tipos de controle.”

(ADI 2.513-MC/RN, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal

ADPF 635 MC-ED / RJ

Pleno, j. 03.4.2002, DJe 15.3.2011)

Vê-se, portanto, que a Constituição Federal consagra, com particular ênfase, a autonomia administrativa, financeira e orçamentária do Ministério Público. Nesse sentido, não obstante as nobres razões esposadas pelo Relator, entendo não competir ao Poder Judiciário ou a quaisquer dos demais Poderes ingerir, em qualquer aspecto, na conformação administrativa do *Parquet*.

A determinação constante do item 10 acaba, sob minha perspectiva, pedindo as mais respeitosas vênias, violando a autonomia administrativa conferida ao Ministério Público.

17. Finalmente, também quanto ao item 11, peço vênias ao Ministro Edson Fachin, para divergir.

Na prática, o que determinado no item 11 levaria, em última análise, à conclusão de que todas as operações policiais realizadas no Rio de Janeiro estariam sujeitas à competência da Justiça Federal. Estar-se-ia, com a devida vênia, quase a transfigurar a presente ADPF em incidente de deslocamento de competência sem o devido pedido do Procurador-Geral da República e em usurpação da competência constitucional do Superior Tribunal de Justiça para julgamento do IDC.

A aprovação da Emenda Constitucional 45/2004 com a inserção ao art. 109 da Constituição do V-A e do § 5º, portanto, **consustanciou verdadeira tentativa do Estado brasileiro de melhor proteger os direitos humanos e atender às demandas internacionais**. Tal perspectiva foi acentuada por José Afonso da Silva ao destacar que:

"A transferência de competência para a Justiça Federal, para o julgamento da violação dos direitos humanos que vinha sendo reclamada há muito tempo, tendo em vista a responsabilidade do Estado brasileiro em face de organismos internacionais de defesa dos direitos humanos, foi, assim, acolhida em forma de deslocamento da competência no caso concreto. Isso atende o essencial do problema, porque também não se justificava sobrekarregar a Justiça Federal transferindo

ADPF 635 MC-ED / RJ

para ela todas as causas relativas a direitos humanos, até porque, em muitas hipóteses, não será fácil distinguir entre violação de direito comum e violação de direitos humanos.”

(SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43^a ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 583-4)

A fórmula adota pelo poder constituinte derivado, ao contrário do inicialmente proposto pelo Poder Executivo federal, por meio do incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal, ao prever um juízo prévio do Procurador-Geral da República e o imprescindível acatamento pelo Superior Tribunal de Justiça, **prestigiou a autonomia federativa dos Estados-membros e as competências do Poder Judiciário estadual**. Houve, na realidade, um fortalecimento institucional de tais estruturas, pois, hoje, **a presunção é de que os Estados possuem capacidade econômica e institucional, além de interesse legítimo para desvendar os crimes envolvendo graves violações de direitos humanos**.

Ressalto, ainda, a **imprescindibilidade de a União Federal dispor de mecanismo interno para fazer prevalecer os compromissos manifestados perante a comunidade internacional**. Assim, a existência do incidente de deslocamento de competência veicula a possibilidade de o ente central, dirigido pelo legítimo representante do Estado brasileiro no plano internacional, assumir para si as investigações, por meio da Polícia Federal, Ministério Público Federal e Justiça Federal, de modo a evitar possíveis condenações por descumprimento de normas de direitos humanos, desde que, reitero, o pedido realizado pelo Procurador-Geral da República seja acolhido pelo Superior Tribunal de Justiça.

Além dos requisitos expressamente estabelecidos pela Constituição da República, em evidente prestígio à autonomia federativa e ao Poder Judiciário estadual, considerada, ainda, a excepcionalidade do deslocamento de competência, **firmou a imprescindibilidade de observância do princípio da proporcionalidade no sentido da necessidade de demonstração concreta de risco de descumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais firmados pelo Brasil, resultante da inércia, negligência, falta de vontade política ou de**

ADPF 635 MC-ED / RJ

condições reais do Estado-membro, por suas instituições, em proceder à devida persecução penal. Trago à colação, nessa linha, a ementa do primeiro IDC julgado que envolvia o homicídio da missionária norte-americana Dorothy Stang:

“CONSTITUCIONAL. PENAL E PROCESSUAL PENAL. HOMICÍDIO DOLOSO QUALIFICADO. (VÍTIMA IRMÃ DOROTHY STANG). CRIME PRATICADO COM GRAVE VIOLAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS. INCIDENTE DE DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA – IDC. INÉPCIA DA PEÇA INAUGURAL. NORMA CONSTITUCIONAL DE EFICÁCIA CONTIDA. PRELIMINARES REJEITADAS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO JUIZ NATURAL E À AUTONOMIA DA UNIDADE DA FEDERAÇÃO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. RISCO DE DESCUMPRIMENTO DE TRATADO INTERNACIONAL FIRMADO PELO BRASIL SOBRE A MATÉRIA NÃO CONFIGURADO NA HIPÓTESE. INDEFERIMENTO DO PEDIDO.

1. Todo homicídio doloso, independentemente da condição pessoal da vítima e/ou da repercussão do fato no cenário nacional ou internacional, representa grave violação ao maior e mais importante de todos os direitos do ser humano, que é o direito à vida, previsto no art. 4º, nº 1, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário por força do Decreto nº 678, de 6/11/1992, razão por que não há falar em inépcia da peça inaugural.

2. Dada a amplitude e a magnitude da expressão “direitos humanos”, é verossímil que o constituinte derivado tenha optado por não definir o rol dos crimes que passariam para a competência da Justiça Federal, sob pena de restringir os casos de incidência do dispositivo (CF, art. 109, § 5º), afastando-o de sua finalidade precípua, que é assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais firmados pelo Brasil sobre a matéria, examinando-se cada situação de fato, suas circunstâncias e peculiaridades detidamente, motivo pelo

ADPF 635 MC-ED / RJ

qual não há falar em norma de eficácia limitada. Ademais, não é próprio de texto constitucional tais definições.

3. Aparente incompatibilidade do IDC, criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, com qualquer outro princípio constitucional ou com a sistemática processual em vigor deve ser resolvida aplicando-se os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

4. Na espécie, as autoridades estaduais encontram-se empenhadas na apuração dos fatos que resultaram na morte da missionária norte-americana Dorothy Stang, com o objetivo de punir os responsáveis, refletindo a intenção de o Estado do Pará dar resposta eficiente à violação do maior e mais importante dos direitos humanos, o que afasta a necessidade de deslocamento da competência originária para a Justiça Federal, de forma subsidiária, sob pena, inclusive, de dificultar o andamento do processo criminal e atrasar o seu desfecho, utilizando-se o instrumento criado pela aludida norma em desfavor de seu fim, que é combater a impunidade dos crimes praticados com grave violação de direitos humanos.

5. O deslocamento de competência – em que a existência de crime praticado com grave violação aos direitos humanos é pressuposto de admissibilidade do pedido – deve atender ao princípio da proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito), compreendido na demonstração concreta de risco de descumprimento de obrigações decorrentes 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. No caso, não há a cumulatividade de tais requisitos, a justificar que se acolha o incidente.

6. Pedido indeferido, sem prejuízo do disposto no art. 1º, inc. III, da Lei nº 10.446, de 8/5/2002.”

(IDC 1/PA, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Terceiro Seção, DJe 10.10.2005)

ADPF 635 MC-ED / RJ

Assim, para aquela Alta Corte Judiciária, único órgão judicial com competência para julgamento do IDC, constituem diretrizes para acolhimento do pedido de deslocamento de competência: (a) grave violação de direitos humanos, (b) real possibilidade de responsabilização do Estado brasileiro perante organismos internacionais e (c) incapacidade institucional de resposta pela autoridades estaduais.

Dessa forma, somente em situações excepcionais, concretas e devidamente avaliadas pelo PGR e pelo STJ, pode ocorrer o deslocamento de competência. Não podemos, em abstrato, assentar a competência da justiça federal. Compete ao STJ e ao PGR a avaliação da presença dos requisitos constitucionais para referido incidente.

Conclusão

Ante o exposto:

- a) acompanho o relator quanto aos itens 1, 2, 3, 4, 5, 8 e 9.
- b) quanto ao item 6, divirjo, em parte, do Ministro Edson Fachin, para, embora deferir a medida cautelar e *suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil*, excetuar os protocolos concernentes às atividades de inteligência.
- c) quanto ao tópico 7, subitem *ii*, e quanto aos tópicos 10 e 11, acompanho a divergência do Ministro Alexandre de Moraes.

É o voto.

02/02/2022

PLENÁRIO

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

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Boa tarde, Senhor Presidente!

Cumprimento Vossa Excelência pelo discurso proferido ontem na abertura do Ano Judiciário. Haja vista que nós não temos a palavra na forma da sessão solene, faço questão de destacar aqui e de cumprimentá-lo pela manifestação - em nome de todo o Poder Judiciário - nessa retomada dos trabalhos, os quais nunca são interrompidos, porque evidentemente o Tribunal e o protocolo sempre estiveram abertos, mesmo no período de recesso.

Saudo a Senhora Ministra Vice-Presidente **Rosa Weber**, que presidiu grande parte da sessão; Ministra **Cármem Lúcia**; os Senhores Ministros - a quem cumprimento na pessoa do estreante, o Ministro **André Mendonça**, enaltecedo-o pela excelência do voto proferido; o Senhor Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Humberto Jacques - sempre é uma alegria revê-lo. Cumprimento também, desde logo, as Senhoras e os Senhores advogados pelas manifestações orais que foram realizadas.

Senhor Presidente, minhas saudações serão mais extensas que meu voto, mas eu não posso deixar de destacar - até mesmo antes de parabenizar o eminente Relator, cuja cautelar eu acompanhei *in totum* na votação anterior - a pertinência das proposições feitas neste instrumento da ADPF, que é um instrumento que todos nós devemos, em grande parte, a nosso Decano da Corte, que, à época da Constituinte e, depois, nos cargos que ocupou antes de vir ao Supremo Tribunal Federal, deu à ADPF uma característica que possibilita tratarmos diretamente, na Corte Suprema, de temas tão importantes. Temas que têm em seu cerne exatamente aquilo que está no art. 3º da Constituição da República, o qual faço questão de ler como fundamento de meu voto:

"Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República

ADPF 635 MC-ED / RJ

Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação."

Eu entendo, e tenho repetido, que esse é o núcleo de nosso pacto refundante do processo constituinte de 87 a 88. E aqui há a síntese desse pacto, do qual esta Corte é o guardião.

Cumprimento, então, os proponentes desta arguição de descumprimento de preceito fundamental; e os advogados, que elaboraram peças primorosas, e a Procuradoria-Geral da República, por sua participação durante o processamento e, agora, julgamento dessa ADPF.

Destaco, Senhor Presidente - como disse, as saudações serão maiores que meu voto -, desde a concessão da cautelar e, depois, na votação do Plenário, da cautelar, a excelência, a magnitude e a sensibilidade do eminentíssimo Relator, Ministro **Edson Fachin**.

E também não deixo de destacar que é um assunto que demanda uma das melhores virtudes que um homem e uma mulher podem ter: a coragem. Determinar cautelarmente, como fez Sua Excelência, aquela interrupção - depois, referendada pelo Plenário do Supremo - também demanda do juiz uma atitude corajosa. E a Sua Excelência não faltou e não falta coragem.

Cumprimento todos os votos já proferidos: a excelência e a magnitude do voto do Ministro **Alexandre de Moraes**, ainda no ano passado; o excellentíssimo voto de nosso novo Ministro, **André Mendonça**, hoje debutando; e o voto do Ministro **Nunes Marques**, que também trouxe excelência.

Cumprimento, sempre, a objetividade da Ministra **Rosa Weber**, que, diante dos debates proferidos, foi destacar exatamente aquilo que Sua

ADPF 635 MC-ED / RJ

Excelência trazia como alguma divergência em relação aos votos proferidos.

Senhor Presidente, feitas essas saudações e baseado no art. 3º da Constituição Federal e nos fundamentos todos que já foram trazidos, seja de elementos de direito, seja de elementos fáticos, acompanho praticamente todo o voto do Ministro **Edson Fachin**, porque acompanharei o voto proferido pelo Ministro **Alexandre de Moraes *in totum***. E o voto do Ministro **Alexandre de Moraes**, em sua grande parte, seguiu exatamente o voto do Ministro **Edson Fachin**, que, na assentada do ano passado, acatou várias das ponderações que foram realizadas nos debates, a partir do voto divergente. Eu também, salvo engano, fiz algumas manifestações na oportunidade, e aquilo clareou muito meu posicionamento.

Então, Senhor Presidente, para ser bastante objetivo, saudando todos os votos proferidos e a grandeza do debate - eu tenho certeza, Ministro **Fachin**, **Senhor Presidente**, que esse é um tema que entrará para a história como um dos julgamentos mais importantes do Supremo Tribunal Federal -, sintetizo que meu voto será exatamente, em sua parte dispositiva, o voto do Ministro **Alexandre de Moraes**, que, com a devida vênia, em sua quase totalidade, acompanhou o voto do Relator.

É como voto, Senhor Presidente.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 431 de 530

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

EMB. DECL. NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

EMBTE. (S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

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

EMBTE. (S) : EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRO-DESCENDENTES E CARENTES

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

EMBTE. (S) : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV. (A/S) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMBTE. (S) : JUSTIÇA GLOBAL

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

EMBTE. (S) : 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)

EMBTE. (S) : ASSOCIACAO REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARE

ADV. (A/S) : CAROLINE MENDES BISPO (183240/RJ)

EMBTE. (S) : 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)

EMBTE. (S) : 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)

EMBTE. (S) : 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

EMBTE. (S) : COLETIVO PAPO RETO

EMBTE. (S) : MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS

EMBTE. (S) : REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLENCIA

EMBTE. (S) : FALA AKARI

EMBTE. (S) : INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL

ADV. (A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)

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

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

Decisão: Após o voto do Ministro Edson Fachin (Relator), que acolhia os embargos de declaração para: 1. Deferir o pedido de medida cautelar constante do item "a" da petição inicial, a fim de

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 432 de 530

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 a previsão dos recursos necessários para a sua implementação; 2. Determinar que até que o plano mais abrangente seja elaborado, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais; 3. Propor ao Colegiado que seja criado, nos termos do arts. 27, § 2º, e 30, III, do RISTF, um Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã, formado por representantes do STF, pesquisadores e pesquisadoras, representantes das polícias e de entidades da sociedade civil, a serem, oportunamente, designados pelo Presidente do Tribunal, após aprovação de seus integrantes pelo Plenário da Corte; 4. Reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letais, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida - e nenhum outro bem - de uma ameaça iminente e concreta; 5. Reconhecer, sem efeitos modificativos, a imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes; 6. Deferir o pedido constante do item "h" da petição inicial, de forma a suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil; 7. Deferir o pedido constante do item "d" da petição inicial para 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

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 433 de 530

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; 8. Deferir o pedido constante do item "e", para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados; 9. Deferir o pedido constante do item "j" da petição inicial, para 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; 10. Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em 60 (sessenta) dias, avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, mantendo este Tribunal informado acerca dos resultados da apuração; 11. Determinar que a investigação das alegações de descumprimento da decisão proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais e de se preservar os vestígios em casos de confronto armado, inclusive no recente episódio na comunidade de Jacarezinho, seja feita pelo Ministério Público Federal, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 21.5.2021 a 28.5.2021.

Decisão: Após o complemento do voto do Ministro Edson Fachin (Relator) e do voto do Ministro Alexandre de Moraes, que divergia do Ministro Relator apenas quanto aos itens 6; 7, subitem ii; 10 e 11, afastando a implementação dessas medidas, o julgamento foi suspenso. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 15.12.2021.

Decisão: Em continuidade de julgamento, após o voto do Ministro André Mendonça, que divergia do voto do Ministro Edson Fachin (Relator) quanto aos itens 2, 4 e 9, e acompanhava a divergência inaugurada pelo Ministro Alexandre de Moraes quanto aos itens 6, 7, subitem ii, e 11; do voto do Ministro Nunes Marques, que divergia do Relator e acompanhava o Ministro Alexandre de Moraes quanto aos itens 6, 7, subitem ii, 10 e 11, e, quanto aos itens 2, 4 e 9, também divergia do Relator, acompanhando o Ministro André Mendonça; do voto da Ministra Rosa Weber, que acompanhava, em parte, o Relator quanto ao item 6, e,

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 434 de 530

quanto aos itens 7, subitem ii, 10 e 11, divergia do Relator e acompanhava o Ministro Alexandre de Moraes; e do voto do Ministro Dias Toffoli, que acompanhava na íntegra o voto divergente do Ministro Alexandre de Moraes, o julgamento foi suspenso. Ausente, justificadamente, o Ministro Roberto Barroso. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 2.2.2022.

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármel Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, e Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Humberto Jacques de Medeiros.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

03/02/2022

PLENÁRIO

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

REAJUSTE DE VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Muito obrigado, Senhor Presidente, eminente Ministro Luiz Fux, a quem cumprimento, bem como as eminentes Ministras Rosa Weber, nossa Vice-Presidente, e Cármem Lúcia, os eminentes Colegas Ministros, o Senhor Vice-Procurador-Geral da República, Professor Humberto Jacques, as Senhoras e Senhores Advogados que acompanham esta sessão, bem como a Doutora Carmen Lilian, a quem cumprimento em nome de todos aqueles que contribuem para a prestação jurisdicional neste Supremo Tribunal Federal.

Senhor Presidente, já há votos proferidos, até esta altura, e Vossa Excelência irá coletar os votos doravante, a partir da eminentíssima Ministra Cármem Lúcia. Acolhendo sugestão de Vossa Excelência, apresento uma espécie de estado da arte que não se deve estranhar, mas ao contrário, que evidencia uma decisão colegiada com esse grau de complexidade e de sensibilidade.

Por isso, Senhor Presidente, apenas para contribuir com o andamento dos debates, gostaria de sintetizar os pontos de convergência e de divergência entre o voto que lancei, na sessão do Plenário Virtual de 21 de maio de 2021, e o douto voto-vista do eminentíssimo Ministro Alexandre de Moraes, lançado na sessão de 15 de dezembro de 2021. Refiro-me especialmente ao voto do eminentíssimo Ministro Alexandre de Moraes, eis que os demais votos, com gradientes distintos, reportaram-se quer ao voto do Relator, quer ao voto de Sua Excelência.

É isso que faço, neste momento, sem embargo, Senhor Presidente, de propor, ao final de todos os votos - sem querer, obviamente, usurpar o zeloso trabalho da assessoria do Plenário -, tabela dos onze votos, item a item.

Por ora, rememoro, inicialmente, que estamos em sede de embargos de declaração de medida cautelar já deferida pelo Plenário, em 18 de

ADPF 635 MC-ED / RJ

agosto de 2020. Em meu voto, acolhi os embargos para deferir os seguintes pedidos - conforme os itens constantes do dispositivo na redação que originalmente apresentei:

1 - Deferir o pedido de medida cautelar constante do item "a" da petição inicial, a fim de determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabore e encaminhe ao Supremo Tribunal Federal, no máximo em noventa dias, plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violação de direitos humanos pelas forças de segurança fluminense que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e previsão dos recursos necessários para sua implementação.

2 - Determinar, até que o plano mais abrangente seja elaborado, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos princípios básicos sobre utilização da força de armas de fogo, pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais.

3 - Propor ao Colegiado que seja criado, nos termos do art. 27, § 2º, e art. 30, III, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, um observatório judicial sobre polícia cidadã, formado por representantes do Supremo Tribunal Federal, pesquisadores e pesquisadoras, representantes das polícias e das entidades da sociedade civil, a serem oportunamente designados pelo Presidente do Tribunal, após a aprovação de seus integrantes pelo Plenário da Corte.

4 - Reconhecer, nos termos dos princípios básicos sobre a utilização da força de armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei, que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive o de armas não letais; (ii) for necessário para proteger a vida ou prevenir dano sério; (iii) decorrente de ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida – e nenhum outro bem – de ameaça iminente e

ADPF 635 MC-ED / RJ

concreta.

5. Reconhecer, sem efeitos modificativos, a imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes.

6. Deferir o pedido constante do item "h" da petição inicial, de forma a suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado da Polícia Civil.

7. Deferir o pedido constante do item "d" da petição inicial para determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente policial: (i) a diligência, no caso de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, assim, o ingresso forçado a domicílios à noite; (ii) a diligência, quando feita sem mandado judicial, deve estar lastreada em causas prévias e robustas que indiquem a existência de flagrante delito, não se admitindo que informações obtidas por meio de denúncias anônimas sejam utilizadas como justificativa exclusiva para a deflagração de ingresso forçado a domicílio; (iii) a diligência deve ser justificada e detalhada por meio da elaboração de auto circunstanciado, que deverá instruir eventual auto de prisão em flagrante ou de apreensão de adolescente por ato infracional e ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o controle judicial posterior; e (iv) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins excepcionais a que se destinam, proibindo-se a prática de utilização de domicílios ou de qualquer imóvel privado como base operacional das forças de segurança, sem que haja a observância das formalidades necessárias à requisição administrativa.

8. Deferir o pedido constante do item "e", para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados.

ADPF 635 MC-ED / RJ

9. Deferir o pedido constante do item “j” da petição inicial, para 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 posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos.

10. Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em 60 (sessenta) dias, avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, mantendo este Tribunal informado acerca dos resultados da apuração.

Concluindo, portanto, a leitura da redação original:

11. Determinar que a investigação das alegações de descumprimento da decisão proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais e de se preservar os vestígios em casos de confronto armado, inclusive no recente episódio na comunidade de Jacarezinho, seja feita pelo Ministério Público Federal.

Pois bem, Senhor Presidente, eminentes Ministros e eminentes Pares, a partir dos debates e das judiciosas questões feitas pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes, fiz ajustes em relação ao alcance do dispositivo, de modo que estou convergindo com Sua Excelência em relação aos itens 2, 3, 4, subitens I e IV do item 7, e 9. Assim, no que tange à aplicação dos princípios básicos sobre a utilização da força de armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei, tal como consta dos itens 2 e 4, cabe às forças de segurança examinarem, diante das situações concretas, a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas *a fortiori*.

Em relação ao observatório judicial constante do item 3, também não me opus, caso assim entenda a maioria, em localizá-lo no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.

Quanto aos subitens I e IV do item 7, que tratam da inviolabilidade do domicílio, estou de acordo com a interpretação segundo a qual essas restrições dizem respeito à execução de mandados judiciais de busca e

ADPF 635 MC-ED / RJ

apreensão.

No que se refere à instalação de equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, com posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos e envio ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, objeto do item 9, também há convergência, porque a legislação estadual vai ao encontro da pretensão dos recorrentes. Mantenho apenas, porém, divergência em relação aos itens 6, subitem II do item 7, 10 e 11.

Quanto ao item 6, apesar de entender que informações de inteligência assim como os meios necessários para obtê-las devem ser mantidos em sigilo - aliás, como registrei em meu voto -, continuo a entender que os protocolos de atuação policial devam ser públicos, na forma do que consta do item 6. Esses protocolos são os que os departamentos de polícia dos Estados Unidos chamam de guias de patrulha e descrevem qual é o procedimento a ser adotado para cada uma das possíveis ações das polícias. Assim, por exemplo, o protocolo de atuação, ou guia de patrulha, ou instrução interna, ou qualquer outro nome que se queira dar, deve indicar quando a prisão pode ser feita, por quem, a quem a pessoa deve ser entregue, como registrar no sistema de dados da polícia, etc.

Por entender que essas informações, por mais detalhadas que sejam, não prejudicam o dia a dia da atividade policial, o que, aliás, penso, vai ao encontro do que disse a eminentíssima Ministra Rosa Weber na assentada de ontem, não é o caso de manter sigilo sobre elas. Esses protocolos devem ser públicos. No ponto, após o voto da eminentíssima Ministra Rosa Weber e visando a contribuir com os trabalhos do Colegiado, evoluí no sentido de acolher sua posição intermediária, no que diz respeito às informações de inteligência entre o voto que originalmente proferi e o voto do eminentíssimo Ministro Alexandre de Moraes.

No mais, comprehendo o receio do Colegiado em afastar de forma abstrata, em controle concentrado de constitucionalidade - preocupação manifestada ontem pelos eminentes Ministros André Mendonça e Nunes Marques - no sentido que diz respeito à legalidade da busca domiciliar

ADPF 635 MC-ED / RJ

fundada exclusivamente em denúncia anônima. No entanto, ainda que as denúncias anônimas sejam indispensáveis para o trabalho policial, sem que elas sejam corroboradas ou corroboráveis, não podem justificar a busca domiciliar sem mandado judicial. Com essa explicitação, mantenho, portanto, o voto relativamente ao subitem II do item 7.

Quanto ao item 10, continuo também a entender que, se uma determinada estrutura administrativa é mais eficiente, não há autonomia ou discricionariedade do administrador para adotar uma opção menos eficiente. Entre vários desenhos institucionais possíveis, a Administração Pública deve escolher sempre o mais eficiente. É verdade que cabe a órgãos autônomos como o Ministério Público definir como medir a eficiência, mas continuo a entender que, como órgão de controle interno do Ministério Público, o Conselho Nacional do MP também detém competência legal institucional para fazer essa avaliação.

Finalmente, no que tange ao item 11, não se trata, com a devida vênia, de utilizar a presente arguição como incidente de deslocamento da competência, nem de usurpar a competência própria do Superior Tribunal de Justiça, mas de reconhecer que, especificamente no caso de possível descumprimento da decisão deste Tribunal, consoante os indícios apresentados pelo partido requerente, a competência para sua eventual investigação é do Ministério Público Federal.

Em suma, Senhor Presidente e eminentes Pares, no meu modo de ver, até o momento, até o que se tem até aqui, há, na minha percepção, unanimidade quanto ao sentido dos itens 1 - obrigatoriedade do envio do plano de redução da letalidade -, 5 - priorização das investigações de ocorrências relativas a crianças e adolescentes - e 8 - disponibilização de ambulâncias coerente com o planejamento das forças de segurança, com as observações feitas pelo eminentíssimo Ministro Nunes Marques. Considero, portanto, os itens 1, 5 e 8 convergentes em todos os votos proferidos.

Além disso, acolhi e incorpooro as razões trazidas pelo eminentíssimo Ministro Alexandre de Moraes quanto aos itens 2, 3, 4, os subitens I e IV do item 7 e também do item 9, havendo, portanto, em relação a esses, convergência com Sua Excelência, de modo especial, e com todos que o

ADPF 635 MC-ED / RJ

acompanharam.

Mantém-se apenas a divergência no todo ou em parte em relação ao item 6, ao subitem II do item 7 e aos itens 10 e 11.

Nesses pontos da divergência, desde logo, peço licença para que esta relatoria se proponha, restando vencida, a inserir, como melhor aprouver ao Colegiado, a posição majoritária vencedora no dispositivo, além de colocar-me, desde logo, a dispor para o que reflita, mais adequadamente, a posição majoritária.

Muito obrigado, Senhor Presidente!

03/02/2022

PLENÁRIO

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

RETIFICAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA – Senhor Presidente,
uma questão de ordem.

Em primeiro lugar, permitam-me parabenizar publicamente a acolhida de vários apontamentos, nos debates na data de ontem, feitos pelo Ministro Edson Fachin. Entendo pretender-se, por meio desses esclarecimentos, uma convergência entre todos, não pela convergência em si, mas na busca do que é o melhor para a segurança pública e, de modo especial, para o Estado do Rio de Janeiro.

Faço esse registro porque, fruto desses debates, procurei também, para refletir sobre o tema, rever o voto do Ministro Alexandre de Moraes. Assim, permitam-me fazer um adendo ao posicionamento do meu voto quanto ao item 10, no qual se trata da questão da determinação para a atuação do CNMP em relação ao Ministério Público do Estado no que tange ao Gaesp.

Ainda que compartilhando da preocupação do Ministro Edson Fachin, restou-me convencida a tese trazida pelo eminentíssimo Ministro Alexandre no sentido de que essa atuação pode se dar, sim, dentro da autonomia do CNMP e da própria relação com o Ministério Público do Estado, mas que a determinação em si invadiria aspectos relevantes da autonomia administrativa e da independência do Ministério Público do Estado.

Assim, com uma retificação ao meu voto, permita-me divergir, Ministro Edson Fachin, nesse ponto específico, e ter uma posição de aderência à tese levantada pelo Ministro Alexandre de Moraes.

Muito obrigado.

03/02/2022

PLENÁRIO

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

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Só com relação a esse item, gostaria de explicitar que, hoje de manhã, recebi uma ligação do Governo do Estado do Rio de Janeiro esclarecendo que o Tribunal de Contas havia determinado a suspensão do contrato, mas que os equipamentos já estavam adquiridos.

E hoje e ontem o Tribunal de Contas liberou a suspensão do contrato, de sorte que agora os equipamentos já foram adquiridos e o contrato é válido à luz da apreciação do Tribunal de Contas. Então, há um fato superveniente, mas que, de qualquer maneira, acho que, constando do voto, *utile per inutile non vitiat*, ou seja, fica a determinação e ela está cumprida na prática, mas é importante que fique a determinação, *data venia*, no meu entender.

Mas sou o último a votar, vou esperar a minha vez.

03/02/2022

PLENÁRIO

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

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Boa tarde, Presidente, boa tarde a todos os Colegas, à Ministra Cármem Lúcia, à Ministra Rosa Weber, ao Doutor Humberto Jacques, Vice-Procurador-Geral da República, aos Senhores Advogados, que nos honram com a sua presença.

Presidente, também eu fiz um quadro aqui com os diferentes votos para me orientar. Vou fazer um voto bem breve e objetivo, já percorrendo os pontos detalhados no dispositivo da decisão do Ministro Edson Fachin, até porque, em boa parte das questões - e felizmente - estamos caminhando para um consenso.

Aliás, gostaria de elogiar o Ministro Edson Fachin não apenas pelo voto originário que já havia sido produto de um longo estudo e de um esforço imenso para abrigar todas as situações, mas agora pelo esforço de Sua Excelência de tentar construir os consensos possíveis. Evidentemente, onde as posições são irredutíveis, a divergência faz parte da vida, mas creio que Sua Excelência prestou uma enorme contribuição reajustando e em alguns casos nem reajustando, apenas rearticulando a maneira de expor cada ponto.

De modo que, indo um por um, para facilitar, quanto à elaboração de plano para redução da letalidade policial pelo Estado do Rio de Janeiro em 90 dias, e a ser enviada ao Supremo Tribunal Federal, estou acompanhando o Relator, e entendo que aqui não há divergência relevante de ninguém.

Determinação para que, até a elaboração do plano, o uso de força letal siga os princípios básicos da ONU: eu também estou acompanhando o Relator, com o acréscimo de observações que o Ministro Alexandre havia feito de situações extremas e a possibilidade de uso de armas letais como exceção, não como regra.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Na criação do Observatório Judicial da Polícia Cidadã, também estou acompanhando o eminente Relator, com ajuste de que o observatório fique no Conselho Nacional de Justiça, e não no Supremo Tribunal Federal.

Quanto ao item 4 (declaração de que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado em casos extremos), também estou acompanhando o Relator, que levou em conta observações que considero importante do Ministro Alexandre de Moraes para o uso excepcional de armas leais.

Quanto ao item 5 (prioridade nas investigações de casos que envolvam crianças e adolescentes), também aqui não há nenhuma divergência, e acompanho o Relator.

No tocante à suspensão do sigilo dos protocolos de atuação da polícia, estou acompanhando a posição da Ministra Rosa Weber, que segregou a questão relacionada aos protocolos de atividades de inteligência. Eu aqui fiquei sem certeza se o Relator havia reajustado. Logo, estou acompanhando, no particular, a posição da Ministra Rosa Weber. Se o Relator tiver reajustado, estaremos assentes. Reajustou? Ótimo. Então, estamos de acordo nesse ponto também.

Quanto às limitações às buscas e ao cumprimento de mandados judiciais apenas durante o dia, estamos todos de pleno acordo.

A divergência se estabeleceu, pelo que entendi, quanto ao item 2 (relativo às denúncias anônimas). Aqui, peço vênia para acompanhar a divergência aberta pelo Ministro Alexandre de Moraes nesse particular. Em determinados contextos, é impossível não se beneficiar dessas denúncias, e, evidentemente, corroboradas por outros elementos.

Quanto à obrigatoriedade de ambulâncias, também estou acompanhando o Relator.

Quanto à instalação de GPS e câmeras corporais, estou pedindo vênia aos eminentes Ministros André Mendonça e Nunes Marques, para acompanhar o Relator. São medidas, respeitando as posições contrárias, que, a meu ver, produziram um impacto extremamente positivo onde foram adotadas.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Estou acompanhando o Relator no item 10, entendendo que é razoável o Conselho Nacional do Ministério Público, sim, aferir a eficácia das alterações ocorridas no Gaesp. Portanto, estou com o Relator, em relação ao item 10.

Relativamente ao item 11, quanto à investigação pelo Ministério Público Federal, peço vênia ao Relator para divergir e, por via de consequência, adotar o entendimento de que é o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que detém a atribuição nesse caso. E em casos de extrema gravidade, há sempre a possibilidade de federalização da investigação e do procedimento.

Portanto, Presidente, procurei ser breve e objetivo, detalhando a minha posição em relação a cada item. Terei prazer de passar aos demais, mas acho que as divergências ficaram reduzidas a dois pontos apenas: a questão da denúncia anônima e essa questão de a investigação ser conduzida pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em relação ao item 11.

De modo que estou dando provimento parcial aos embargos de declaração com essas medidas adicionais, em linhas gerais, acompanhando o voto do eminentíssimo Relator, que cumprimento, com essas divergências pontuais, que destaquei aqui, numa delas, acompanhado o Ministro Alexandre e, na outra, a Ministra Rosa.

É como voto.

03/02/2022

PLENÁRIO

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

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

A SENHORA MINISTRA CARMEN LÚCIA - Senhor Presidente, cumprimento Vossa Excelência, na pessoa de Vossa Excelência, meus queridos Colegas, Ministra Rosa Weber, Vice-Presidente, um abraço especial, Senhor Vice-Procurador-Geral, Doutor Humberto Jacques, Senhores Advogados, que assomaram a tribuna especialmente e contribuíram tanto, Senhores Servidores.

Presidente, também, como o Ministro Edson Fachin, estou, em meu voto - que não lerei -, reiterando os cumprimentos a todos os que participaram e ajudaram com achegas e estudos, desde a audiência pública. Sua Excelência enfatizou em seu voto e também faz, mesmo nestes embargos, elogio ao espírito público e à dedicação dos policiais civis e militares, em especial os do Rio de Janeiro. Este é um julgamento que leva em consideração exatamente o fortalecimento e a legitimidade da atuação das polícias, nos termos que se exige do Estado de Direito.

Mais uma vez cumprimento o Ministro Edson Fachin pelo voto, pela diligência, no caso destes embargos, e o Ministro Alexandre de Moraes, que, ao pedir vista, também trouxe contribuições importantes. Ele que tem uma experiência super especial, por ter estado na direção de órgãos de segurança pública.

O olhar de cada pessoa, Presidente, ao analisar uma questão trazida ao Supremo Tribunal Federal, recai sobre um ponto. Se fala muito que este processo ou esta arguição trata de segurança pública. Na verdade, este processo trata de direitos humanos no que é mais nevrálgico, que é o ponto que se refere ao respeito ou desrespeito, à segurança ou insegurança, produzida por órgãos estatais, em detrimento de direitos

ADPF 635 MC-ED / RJ

humanos.

Para mim, este tema é específico e, claro, tem uma comunicação estreita, direta, com a segurança pública e os órgãos de segurança, mas é um caso que trata de direitos humanos. O primeiro deles, o direito à vida e como ela é tratada pelos órgãos de segurança e pelo Estado.

Ouvi com toda atenção os votos proferidos pelos meus Colegas e especialmente, depois, o que foi apresentado como divergência ou como debate. Parece-me, Presidente, que estamos todos de acordo em alguns itens. Não vou pontuar aqueles que foram postos pelo Ministro-Relator e pelos votos que se seguiram, mas sobre o ponto de partida: a necessidade de se garantir a atuação eficiente dos órgãos de segurança pública, de resguardar esses órgãos contra desmandos e desmedidas em detrimento dos direitos humanos.

O quadro apresentado especificamente quanto ao Estado do Rio de Janeiro parece ser um estado de coisas inconstitucional. É necessário apresentar medidas, como fez o voto do Ministro Edson Fachin, a serem implementadas e ter-se, portanto, o refreamento - para usar expressão já usada em alguns dos votos -, não da atuação das polícias, mas dos desbordamentos, da desproporção, da falta de moderação no uso dos instrumentos e da dificuldade, enfatizada em todos os votos, de o juiz lidar com tema que, em princípio - e foi enfatizado por alguns dos Colegas -, deveria ser deixado ao Executivo.

Como estamos, na minha perspectiva, tratando de direitos humanos e de afronta muitas e muitas vezes aos direitos humanos, é certo que o Poder Judiciário não poderia desertar ou renunciar ao seu dever de julgar essa matéria.

Como disse ontem, Presidente, farei juntada de voto, mas não farei, como não faço normalmente, a leitura desse voto. Mas queria

ADPF 635 MC-ED / RJ

brevissimamente fazer algumas considerações, que me acudiram todas as vezes que tenho que estudar os temas postos neste processo e do que ouvi dos votos trazidos nas assentadas anteriores.

O estado de coisas unconstitutional comprovado no quadro apresentado nesta arguição é, para mim, gravíssimo - como cidadã brasileira, constrangedor -, especialmente em uma semana como esta, em que, entre envergonhados e indignados, nós, brasileiros, assistimos ao bárbaro assassinato, a pauladas, de um refugiado, em espaço público. É algo que nos constrange, envergonha e indigna; sou solidária aos familiares. O que isso põe - e foi uma ação de particulares - é uma pergunta, que vem desde sempre para mim: que sociedade humana estamos construindo?

Tive um professor, Presidente e Senhores Ministros, na faculdade, que dizia que não temia os bichos. Dizia: "Um tigre não destigreza, uma onça não desonça, uma zebra não deszebra; o ser humano se desumaniza."

Quando essa desumanidade provém de atos de matança de órgãos estatais, o quadro, para mim, é mais dramático, porque o Estado foi criado, em primeiro lugar, como concebido no Estado moderno, exatamente para garantir a segurança.

Peço permissão a Vossa Excelência, Presidente, para fazer uma referência não jurídica, mas que está na base de tudo o que penso. É uma passagem de Clarice Lispector, em sua crônica *Mineirinho*, que ela considerou, um pouco antes de morrer, como um de seus dois principais escritos. Ela, nesse texto mesmo, chamou Mineirinho de "facínora". Ele era tido como um dos bandidos mais procurados pela polícia carioca, no final da década de 1950 e década de 1960, e foi assassinado pela polícia carioca na madrugada de 1º de maio de 1962, portanto, há sessenta anos, após uma caçada noticiada como tendo contado com mais de trezentos

ADPF 635 MC-ED / RJ

homens. Treze tiros deram cabo à vida de Mineirinho. Clarice Lispector então escreveu:

"É, suponho que é em mim, como um dos representantes do nós, que devo procurar por que está doendo a morte de um facínora. E por que é que mais me adianta contar os treze tiros que mataram Mineirinho do que os seus crimes.

(...) a primeira lei, a que protege corpo e vida insubstituíveis, é a de que não matarás. Ela é a minha maior garantia: assim não me matam, porque eu não quero morrer, e assim não me deixam matar, porque ter matado será a escuridão para mim.

Esta é a lei. Mas há alguma coisa que, se me faz ouvir o primeiro e o segundo tiro com um alívio de segurança, no terceiro me deixa alerta, no quarto desassossegada, o quinto e o sexto me cobrem de vergonha, o sétimo e o oitavo eu ouço com o coração batendo de horror, no nono e no décimo minha boca está trêmula, no décimo primeiro digo em espanto o nome de Deus, no décimo segundo chamo meu irmão. O décimo terceiro tiro me assassina - porque eu sou o outro. Porque eu quero ser o outro.

Essa justiça que vela meu sono, eu a repudio, humilhada por precisar dela. Enquanto isso durmo e falsamente me salvo. Nós, os sonhos essenciais. Para que minha casa funcione, exijo de mim como primeiro dever que eu seja sonsa, que eu não exerça a minha revolta e o meu amor, guardados. Se eu não for sonsa, minha casa estremece. Eu devo ter esquecido que embaixo da casa está o terreno, o chão onde nova casa" - e uma nova justiça - "poderia ser erguida. Enquanto isso dormimos e falsamente nos salvamos."

Sessenta anos se passaram, Presidente, desde o assassinato de Mineirinho. A pergunta que me fica o tempo todo, a partir da análise dos dados da presente arguição de descumprimento fundamental, é: não conseguiremos, nós, brasileiros, construir uma sociedade justa e solidária, mesmo com três documentos constitucionais, depois daquela madrugada de 1º de maio de 1962; mesmo vivendo sob a égide de uma Constituição que estabelece, como objetivo fundamental da República, a construção de

ADPF 635 MC-ED / RJ

uma sociedade livre, justa e solidária? Quantos tiros mais matarão a sociedade que, oficial e juridicamente, não aceita a pena de morte?

Sei que o tema trazido aqui é gravíssimo, urgente e complexo. Por isso, Presidente, mais uma vez, louvo de forma específica - eu que sou mais econômica, inclusive, nos elogios - o Ministro-Relator e os Ministros que votaram propondo a adoção de providências judiciais, expostas nos votos como sendo necessárias.

Nesse momento, estamos discutindo, e ouvi, em vários votos, referências aos equipamentos, aos utensílios das polícias, às dificuldades de o juiz fazer referência a esses dados. Entretanto, estamos vivendo em uma sociedade em que, cada vez mais, amplia-se a capacidade do cidadão de, não tendo segurança legítima de direito do Estado, poder portar armas. Para algumas pessoas é permitida a aquisição até de sessenta armas - incluídos aí fuzis. Esse contorno também precisa estar presente nessas discussões - que não serão aqui, não serão agora e nem nesse Supremo Tribunal Federal, que atua exclusivamente para prestar jurisdição quando demandado.

Tudo isso faz com que eu acompanhe, na maior parte, o voto do Ministro-Relator, desde o conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental. Quanto aos pontos que não acompanho, Presidente, e faço referência apenas a eles, como vem sendo feito por aqueles que divergem apenas parcialmente, afirmo que, na linha do que já foi posto - e vi que ainda se mantêm divergentes pontos como o item 2 da parte dispositiva do voto -, estou acompanhando o Ministro-Relator. Apenas enfatizo que o Ministro Edson Fachin deixou patente e expresso que a determinação ali posta, no sentido das providências adotadas, será até que o plano mais abrangente - mencionado no item 1 - seja elaborado. Advertências feitas em alguns votos, e não as acompanho, esbarram exatamente nisso. Feito o plano apresentado, se tiver algum vício, evidentemente ele será questionado.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Minha divergência parcial quanto ao item 6 foi superada pela superveniência da explicitação e adesão do Ministro Fachin quanto ao que foi posto na formulação da Ministra Rosa, que também estou acompanhando. Tenho para mim que o princípio da publicidade, como explicitou o Ministro Edson Fachin, no voto originário, impõe-se pela natureza da República e pela determinação constitucional. Este mesmo princípio, conforme o art. 37 da Constituição, convive com o princípio da eficiência. No caso dos serviços de inteligência, como a Ministra Rosa tinha posto e o Ministro Fachin acaba de esclarecer que anuiu a esta perspectiva, considerando que poderia gerar ineficiência o descumprimento do que se põe na Constituição, estou, então, agora, votando, neste item, com o Ministro Fachin.

No item 7, II, a questão específica da diligência quando feita sem mandado judicial não poder ser justificada por denúncia anônima, peço vênia a Sua Excelência. Acho que a gravidade de excepcional permissão para essa utilização se tornou uma constante nesses graves casos, em que somente o anonimato faz com que se possa ter, por exemplo, em caso de sequestro, cárcere privado, entre outros, que se tenha exatamente a possibilidade de se adotar como legítima essa providência. Portanto, neste ponto, estou acompanhando, com as vênias do Ministro Fachin, a divergência inaugurada pelo Ministro Alexandre de Moraes.

Também nos itens 10 e 11, peço vênia ao Ministro Fachin. Estou acompanhando a divergência por não me ter convencido de que a determinação para o Conselho Nacional do Ministério Público - pelo menos de forma linear e prévia, como determinada - possa ser feita sem que haja afronta ao princípio da autonomia do Ministério Público estadual. Acho que seria realmente, neste caso, presumir a ineficiência do Ministério Público estadual, em detrimento da autonomia - grande conquista da Constituição. De igual sorte, no que se refere ao item 11 - já aqui discutido -, que o Ministro Fachin acaba de afirmar que mantém a

ADPF 635 MC-ED / RJ

posição inaugural, no sentido de manter a determinação para que seja feita pelo Ministério Público Federal, a despeito das explicações trazidas, Ministro Fachin, peço vênia a Vossa Excelência, mas vou acompanhar e manter o acompanhamento da divergência inaugurada pelo Ministro Alexandre de Moraes.

Farei juntada de voto, como disse, Presidente. Apenas afirmo que me parece, como disse, uma discussão sobre direitos humanos. Como disse, sessenta anos depois de Clarice Lispector ter denunciado caso tão grave, qual Justiça temos? Qual modelo de Estado temos no caso do Mineirinho, do Lázaro - de Goiás -, do Adriano - da Bahia -, criminosos que foram criminosamente assassinados, porque não temos pena de morte no Brasil? Isso é de uma gravidade enorme quando se trata do dia a dia de comunidades inteiras, que vivem com um dos maiores fatores de fragilização da dignidade humana: o medo que se instala, não em relação apenas ao outro ou aos limites da vida, mas em relação ao Estado, constituído rigorosamente para fazer com que a gente tenha um pouco mais de segurança nessa aventura tão cheia de percalços que é a experiência humana.

Voto, portanto, Presidente, no sentido de divergir apenas nos itens 7, subitem II, itens 10 e 11 do voto do Ministro Edson Fachin, nos quais estou acompanhando o Ministro Alexandre de Moraes em sua divergência inaugural.

É como voto, Presidente.

03/02/2022

PLENÁRIO

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

V O T O

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Vogal):

1. Em Sessão Plenária Virtual de 7 a 17 de agosto de 2020, este Supremo Tribunal Federal conheceu parcialmente da medida cautelar na 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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".*

Naquela assentada, acompanhei o entendimento posto no voto do Ministro Relator.

ADPF 635 MC-ED / RJ

É a ementa do acórdão:

"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 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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. 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 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

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 os 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."

2. Contra aquele acórdão, o Partido Socialista Brasileiro – PSB e os *amici curiae* admitidos nos autos opõem embargos de declaração. Argumentam que “*a decisão é contraditória com relação às implicações decorrentes da decisão da Corte Interamericana no caso da Favela Nova Brasília vs. Brasil*”.

Anotam ter o Ministro Relator argumentado em seu voto que a condenação preexistente da Corte Interamericana “*suscitaria dúvidas sobre ‘a utilidade do provimento cautelar que se limite a expedir novo comando’, uma vez que [a]s 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*”.

Ponderam que, “*se a decisão da Corte Interamericana qualifica o requisito de violação generalizada de direitos humanos, de forma a legitimar a atuação do Supremo no caso, não pode sua existência impedir que se dê provimento ao pedido de elaboração, pelo Estado do Rio de Janeiro, do plano de redução da letalidade policial*”.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Sustentam haver “contradição com o entendimento de que a condenação na esfera internacional ensejaria a inutilidade do provimento cautelar no âmbito interno”.

Explicam, ainda, que “o acórdão alude à falta de oitiva do Conselho Nacional de Direitos Humanos como suposto obstáculo à concessão da medida cautelar referente ao plano de redução da letalidade policial” mas argumentam que “uma vez determinada a elaboração do referido plano pelo Estado do Rio de Janeiro, haverá oportunidade para a colaboração das instituições que esta eg. Corte julgar indispensáveis, como o CNDH”.

Pontuam que “deve-se corrigir a contradição apontada, com a concessão do provimento cautelar para determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabore plano de redução da letalidade policial, de forma a impedir que os substantivos resultados produzidos na presente ADPF se percam no curto prazo”.

Apontam ainda, a seguinte obscuridade: “Com relação ao pedido (n), sobre a prioridade de tramitação dos procedimentos em que as vítimas sejam crianças ou adolescentes, embora a Corte tenha dado provimento integral ao postulado, referiu-se no dispositivo somente à “priorização de casos que tenham como vítimas as crianças”, deixando de incluir os adolescentes”.

Ressaltam que, “quanto ao pedido (h), para 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’ o il. relator o indeferiu ‘ante possível perda de objeto’”.

Enfatizam ter havido omissão no julgado “porque o pedido abrange todos os protocolos de atuação policial, e não somente o Manual Operacional das Aeronaves da Secretaria de Estado da Polícia Civil” e porque “mesmo quanto ao referido Manual, o pedido não perdeu o objeto”, pois “a Resolução SEPOL nº 85, de 11 de dezembro de 2019, ao revogar o sigilo do

ADPF 635 MC-ED / RJ

documento, manteve em segredo o seu art. 12” o qual “corresponde ao preceito que regulamenta justamente a política de redução de danos no uso de aeronaves”.

Reiteram que “ainda se justifica o pedido de publicização de todos os protocolos de atuação das forças de segurança daquele ente federativo, e não apenas do Manual Operacional das Aeronaves da Secretaria de Estado da Polícia Civil”.

Pedem “sejam conhecidos e providos os presentes Embargos de Declaração, para:

(i) sanar a contradição apontada, de modo a conceder a cautelar postulada no item (a) da petição inicial, relativo à determinação ao Estado do Rio de Janeiro para que elabore plano de redução de letalidade policial;

(ii) esclarecer a obscuridade indicada, relacionada ao pedido formulado no item (n) da petição inicial, de modo a assentar que a prioridade de tramitação das investigações do Ministério Público abrange também os possíveis crimes em que as vítimas sejam adolescentes; e

(iii) suprir a omissão indigitada, para conceder a cautelar requerida no item (h) da petição inicial, de forma que se suspenda o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.”

3. Em Sessão Virtual iniciada em 21.5.2021, o Ministro Edson Fachin, Relator, votou pelo acolhimento parcial dos embargos de declaração para:

1. Deferir o pedido de medida cautelar constante do item “a” da petição inicial, a fim de 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 a previsão

ADPF 635 MC-ED / RJ

dos recursos necessários para a sua implementação;

2. Determinar que até que o plano mais abrangente seja elaborado, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais.

3. Propor ao Colegiado que seja criado, nos termos do arts. 27, § 2º, e 30, III, do RISTF, um Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã, formado por representantes do STF, pesquisadores e pesquisadoras, representantes das polícias e de entidades da sociedade civil, a serem, oportunamente, designados pelo Presidente do Tribunal, após aprovação de seus integrantes pelo Plenário da Corte.

4. Reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-leais, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida – e nenhum outro bem – de uma ameaça iminente e concreta.

5. Reconhecer, sem efeitos modificativos, a imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes.

6. Deferir o pedido constante do item “h” da petição inicial, de forma a suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

7. Deferir o pedido constante do item “d” da petição inicial para determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de

ADPF 635 MC-ED / RJ

segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente policial: (i) a diligência, no caso de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, assim, o ingresso forçado a domicílios à noite; (ii) a diligência, quando feita sem mandado judicial, deve estar lastreada em causas prévias e robustas que indiquem a existência de flagrante delito, não se admitindo que informações obtidas por meio de denúncias anônimas sejam utilizadas como justificativa exclusiva para a deflagração de ingresso forçado a domicílio; (iii) a diligência deve ser justificada e detalhada por meio da elaboração de auto circunstanciado, que deverá instruir eventual auto de prisão em flagrante ou de apreensão de adolescente por ato infracional e ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o controle judicial posterior; e (iv) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins excepcionais a que se destinam, proibindo-se a prática de utilização de domicílios ou de qualquer imóvel privado como base operacional das forças de segurança, sem que haja a observância das formalidades necessárias à requisição administrativa.

8. Deferir o pedido constante do item “e”, para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados.

9. Deferir o pedido constante do item “j” da petição inicial, para 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.

10. Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em 60 (sessenta) dias, avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, mantendo este Tribunal informado acerca dos resultados da apuração.

11. Determinar que a investigação das alegações de descumprimento da decisão proferida por este Tribunal no sentido de

ADPF 635 MC-ED / RJ

se limitar a realização de operações policiais e de se preservar os vestígios em casos de confronto armado, inclusive no recente episódio na comunidade de Jacarezinho, seja feita pelo Ministério Público Federal."

O Ministro Alexandre de Moraes pediu vista dos autos para melhor exame da matéria e, devolvido o processo, apresentou voto divergente quanto aos itens 2, 3, 4, 6, 7, I, II, IV, 9, 10 e 11 postos no voto do Relator.

Itens 1, 2, 3 e 4

4. Quanto aos itens 1, 2, 3 e 4, acompanho o voto do Ministro Relator, por entender ser urgente e imprescindível a elaboração de um plano de redução de letalidade policial e por reconhecer que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado em casos extremos.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos proferiu decisão, em 16.2.2017, no Caso Favela Nova Brasília v. Brasil. O Brasil foi condenado, entre outras determinações, a "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". (Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf).

A decisão proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos não foi integralmente cumprida, como ressaltado pelo Conselho Nacional de Justiça em balanço sobre o cumprimento da sentença: (Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/caso-favela-nova-brasilia-cnj-apresenta-a-corte-idh-balanco-sobre-cumprimento-de-sentenca/>).

5. A medida cautelar nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental foi deferida em 5.6.2020 e referendada pelo Supremo Tribunal em Sessão Plenária Virtual de 7 a 17 de agosto de 2020.

ADPF 635 MC-ED / RJ

O Grupo de Estudos Novos Ilegalismos – GENI da Universidade Federal Fluminense produziu, em junho de 2020, relatório, nele salientando ter havido, logo após o deferimento da medida cautelar na presente ação, “*redução de 75,5% nos óbitos causados por operações policiais, quando comparados com a média no período de 2007-2019 e redução de 85,8% de mortos em relação à estimativa para 2020*”.

Tem-se no Relatório denominado “*Efeitos da Medida Cautelar na ADPF 635 sobre as operações policiais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*”, elaborado pelo Grupo de Estudos Novos Ilegalismos – GENI:

“*Como pode ser observado no gráfico acima, o período de 5 a 19 de junho de 2020 apresentou a incidência mais baixa de operações policiais em favelas de toda a série histórica considerada desde 2007. Observou-se que houve uma redução de 68,3% das operações realizadas no período considerado em 2020 em relação à média dos anos anteriores e redução de 60,7% em relação à estimativa para 2020, seguindo o cálculo de tendência. Isso significa dizer que a redução na quantidade de operações de 2020 foi da ordem de 2/3, uma redução bastante significativa, dado que esse patamar é mais baixo, inclusive, que o dos anos de 2011-2012, quando do apogeu das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), e que o ano de 2015, quando a capacidade operativa das instituições de Estado do Rio de Janeiro fora drasticamente afetada pela falência fiscal do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Se, por um lado, o gráfico leva a crer que havia uma tendência de queda na realização de operações policiais iniciada em 2019, é importante levar em consideração que 2018 foi o ano da intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro, caracterizado por um substantivo aumento na ocorrência de operações. No ano de 2019, a realização de operações retorna ao patamar médio anterior que é mantido em 2020 até a Decisão pelo deferimento da Medida Cautelar no dia 5 de junho.*

Como resultado da diminuição da quantidade de operações policiais realizadas, houve entre 5 e 19 de junho de 2020 uma redução de 75,5% dos óbitos decorrentes de operações policiais em relação à média de mortes no mesmo período entre 2007 e 2019 e redução de 85,8% de mortos em relação à estimativa para 2020, seguindo o

ADPF 635 MC-ED / RJ

cálculo de tendência. Os valores relativos da redução do número de mortos são significativamente altos se comparados tanto à média do período e à estimativa, demonstrando algum grau de convergência entre o número de operações e o número de mortos decorrentes dessas mesmas operações. Com relação aos feridos, houve, no mesmo período, uma redução de 49,0% em relação à média de mortes no período entre 2007 e 2019 e redução de 49,6% em relação à estimativa para 2020, seguindo o cálculo de tendência. Aqui, o número de feridos caiu pela metade, se comparado tanto à média do período anterior quanto à estimativa para 2020, mais uma vez, apontando para uma relação forte entre a quantidade de operações e a quantidade tanto de feridos quanto de mortos. É possível observar no gráfico abaixo essas informações.

Como dado especulativo-projetivo, informado pelos dados produzidos, a medida cautelar na ADPF 635 teria preservado 18 vidas somente nesse período de 15 dias, mais de uma vida por dia, ou mesmo, menos nove mortos por semana. Caso mantida em vigor esta Medida Cautelar, após um ano, contando nove mortos por cada uma das 52 semanas do ano, estima-se que cerca de 468 vidas de cidadãos comuns e policiais terão sido poupadadas. Esse número seria ainda maior caso fossem considerados os demais efeitos de preservação da vida decorrentes da Medida Cautelar, difíceis de quantificar, como aqueles proporcionados pela maior garantia de paz ao funcionamento dos serviços de saúde e da ajuda humanitária em áreas pobres no contexto específico da atual pandemia. Cabe destacar, complementarmente, que não houve notificação de chacina nesse período em 2020, isto é, operações com 3 ou mais mortes, frente a uma média de quase uma (0,9) chacina no mesmo período dos anos anteriores. Nota-se, portanto, que o deferimento do pedido de medida cautelar foi exitoso em cumprir com a sua principal finalidade, a preservação da vida." ("Efeitos da Medida Cautelar na ADPF 635 sobre as operações policiais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro" Disponível em : http://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/02/2020_Relatorio-efeitos-da-Liminar.pdf).

ADPF 635 MC-ED / RJ

Tem-se, porém, que as operações policiais continuam ocorrendo, ainda que em menor escala:

"Apesar de os dados acima constatarem a eficácia em preservar vidas da Decisão do Ministro Edson Fachin sobre o pedido de Medida Cautelar na ADPF 635, observou-se que operações policiais continuam sendo realizadas, ainda que com menor frequência. O monitoramento realizado pelo GENI/UFF constatou a ocorrência de 11 operações policiais em favelas no período entre os dias 5 e 19 de junho. A fim de avaliar se há indícios de descumprimento da determinação do Ministro Edson Fachin, que autoriza a realização de operações apenas "em hipóteses absolutamente excepcionais", foram analisadas as motivações apresentadas para a realização das operações. Dada a determinação de que as operações fossem "devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – responsável pelo controle externo da atividade policial", esperava-se encontrar a predominância de operações com maior grau de formalização, motivadas por procedimentos judiciais como os mandados de prisão ou de busca e apreensão, acreditando-se que seriam estas as operações avalizadas pelo Ministério Público, como determina a Decisão sobre pedido de Medida Cautelar na ADPF 635 proferida pelo Ministro Edson Fachin. No entanto, contrariando essas expectativas e divergindo em relação à média e tendência da distribuição das motivações das operações nos anos anteriores, a principal motivação evocada para a realização de operações no período de 5 a 19 de junho de 2020 foi a retaliação por morte de policial e/ou ataque a unidade policial" ("Efeitos da Medida Cautelar na ADPF 635 sobre as operações policiais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro" Disponível em : http://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/02/2020_Relatorio-efeitos-da-Liminar.pdf).

6. Em março de 2021, o Grupo de Estudos Novos Ilegalismos – GENI da Universidade Federal Fluminense elaborou novo relatório intitulado “Operações policiais e violência letal no Rio de Janeiro: Os impactos da ADPF 635 na defesa da vida”. Ressaltou, então, que desde o mês de outubro de

ADPF 635 MC-ED / RJ

2020 o número de operações policiais aumentou significativamente, a sugerir descumprimento da medida cautelar proferida por este Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635:

“Mas o fato é que a decisão vem sendo claramente desrespeitada e as operações policiais voltaram a integrar a rotina de atuação das polícias, à revelia do STF. Se, no início da vigência da liminar, havia denúncias de que algumas operações teriam sido realizadas em situações não consideradas excepcionais, esse cenário foi dramaticamente agravado a partir o mês de outubro de 2020. É possível delimitar claramente dois momentos que serão analisados em maior detalhe na parte III deste relatório: 1) Nos primeiros quatro meses a decisão foi razoavelmente respeitada, período em que é possível identificar uma queda do número de operações policiais, do número de mortos em operações policiais, das mortes por intervenção de agentes do Estado e dos crimes contra a vida, em geral. 2) A partir do mês de outubro, o número de operações policiais aumenta significativamente, assim como o número de mortos em operações, a letalidade policial e os crimes contra a vida. Sob essa perspectiva, não há nada que justifique o aumento das operações policiais, feito ao arrepio da decisão do STF e com drásticas consequências no cotidiano das favelas e comunidades fluminenses” (“Operações policiais e violência letal no Rio de Janeiro: Os impactos da ADPF 635 na defesa da vida” (Disponível em: http://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/04/Relatorio-audiencia_balanco_final_22_03_2021-1.pdf).

Conclui o relatório de pesquisa pela necessidade de elaboração de um plano de redução da letalidade policial:

“Ao pensar conjuntamente essas duas constatações, pode-se argumentar que a medida cautelar concedida pelo STF na ADPF 635 foi a medida de preservação da vida contra a violência letal mais importante dos últimos 14 anos no estado do Rio de Janeiro, mas esta corre sério risco de ser completamente esvaziada pela opção deliberada das autoridades políticas e policiais do estado do Rio de Janeiro por não cumprir a decisão liminar do STF. Por um lado, para o conjunto

ADPF 635 MC-ED / RJ

das instituições do Estado de Direito, o descumprimento de uma decisão da mais alta corte do país é crime passível de responsabilização, por outro, seus impactos serão a volta de uma política baseada em operações policiais, que já se demonstrou historicamente letal para a população negra, pobre e residente em favelas, além de ineficaz para o controle do crime. Espera-se que a audiência pública a ser realizada entre os dias 16 e 19 de abril, com vistas a subsidiar um plano de redução da letalidade policial constitua um novo ponto de inflexão na trajetória da ADPF 635, colaborando para a defesa da vida" ("Operações policiais e violência letal no Rio de Janeiro: Os impactos da ADPF 635 na defesa da vida" (Disponível em: http://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/04/Relatorio-audiencia_balanco_final_22_03_2021-1.pdf, grifos nossos).

7. Em novembro de 2021, o Grupo de Estudos Novos Ilegalismos – GENI da Universidade Federal Fluminense elaborou mais um relatório de pesquisa ("Plano de Redução da Letalidade Policial e sua supervisão pelo Observatório Judicial sobre a Polícia Cidadã"), pelo qual chegou à seguinte conclusão:

1. *As instruções normativas são adequadas, mas poderiam ser melhor especificadas, sobretudo por meio da suspensão do sigilo imposto aos protocolos operacionais;*
2. *As forças policiais não estão enviando a totalidade das comunicações ao MPRJ e as áreas geográficas (Baixada Fluminense) e instituições (Polícia Civil) que apresentam maior subnotificação são aquelas onde as operações policiais são mais letais;*
3. *Os critérios para justificação da realização das operações policiais não são compatíveis com os princípios de excepcionalidade e risco intolerável, assim como com a classificação presente nas instruções normativas, caracterizando a arbitrariedade na realização dessas ações.*

Dados esses elementos, nos parece que é imperativo que a opinião pública e os ministros do STF percebam a importância do julgamento dos embargos de declaração da ADPF das favelas: eles dizem respeito a um primeiro passo para a redução de um dos

ADPF 635 MC-ED / RJ

problemas públicos mais urgentes do Rio de Janeiro, a saber a letalidade das operações policiais. O plano de redução da letalidade policial e o Observatório Judicial da Polícia Cidadã podem ser marcos para que se reverta essa situação” (“Por um Plano de Redução da Letalidade Policial e sua supervisão pelo Observatório Judicial sobre a Polícia Cidadã” Disponível em: http://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/11/Relatorio-embragos_GENI_FOGO.pdf, grifos nossos).

Assiste razão aos embargantes ao argumentarem que “*com o fim da pandemia, o modelo de segurança pública belicista e genocida será provavelmente retomado com força total, e as mortes – até então evitadas por força da cautelar incidental – inevitavelmente voltarão a ocorrer*”.

Acompanho o Relator quanto aos itens 1, 2, 3 e 4.

Item 5

8. O art. 227 da Constituição da República determina:

“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”.

Acompanho o Relator para reconhecer, sem efeitos modificativos, fazer-se necessária a prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas crianças ou adolescentes.

Item 6

9. No item *h* da petição inicial, o argente requereu medida cautelar para:

ADPF 635 MC-ED / RJ

"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."

O requerimento foi indeferido por este Supremo Tribunal Federal.

Em sede de embargos de declaração se pede, agora, seja suprida omissão para conceder a cautelar requerida no item *h* da petição inicial *"de forma que se suspenda o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil"*.

Na Lei n. 12.527/2011, regula-se o acesso a informações previsto no inc. XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição da República.

No art. 23 da Lei n. 12.527/2011 tem-se que podem ser mantidas em sigilo as informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado :

"Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

ADPF 635 MC-ED / RJ

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.”

O princípio que prevalece é o da transparéncia, como determina a Constituição, mesmo ao realçar a publicidade como obrigação da Administração Pública. Sombras não combinam com a Constituição e com a Democracia, menos ainda em matéria que se refira à vida das pessoas.

Em comentários ao inc. XXXIII do art. 5º da Constituição da República André Ramos Tavares salienta:

“A Constituição excepciona, expressamente, do dever geral de informar, a hipótese de “informações imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado”. Nessas situações o sigilo é constitucionalmente admitido. Aqui é o sigilo necessário ao bom desempenho da atividade pública, ou à manutenção do Estado em uma posição não fragilizada em relação aos demais estados ou alguma específica organização.

O sigilo, contudo, é regime excepcional para o Estado, devendo ser invocado apenas nas hipóteses constitucionalmente aventadas. Todo e qualquer ato contrário à transparéncia, que não se insira em hipótese constitucionalmente tutelada, deve ser catalogado como uma “ocultação ilegítima”, que apenas contribui para a opacidade da Administração Pública, como bem coloca Luiz Armando Badin”. (CANOTILHO, J. J. Gomes. [et al]. In: SARLET, Wolfgang Ingo, (Coord.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2.ed, 2018, p. 377).

Não se comprovam motivos para sigilo dos protocolos de atuação da polícia, que devem se submeter a controle de legalidade e adequação.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Têm razão os embargantes quando sustentam que “*a publicização de todos os protocolos de atuação policial é medida necessária à transparência com que deve atuar a Administração Pública*”.

Acompanho o Relator para deferir o pedido constante do item “h” da petição inicial, de forma a suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

Item 7

10. O Ministro Relator deferiu, inicialmente, “*o pedido constante do item “d” da petição inicial para determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente policial: (i) a diligência, no caso de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, assim, o ingresso forçado a domicílios à noite; (ii) a diligência, quando feita sem mandado judicial, deve estar lastreada em causas prévias e robustas que indiquem a existência de flagrante delito, não se admitindo que informações obtidas por meio de denúncias anônimas sejam utilizadas como justificativa exclusiva para a deflagração de ingresso forçado a domicílio; (iii) a diligência deve ser justificada e detalhada por meio da elaboração de auto circunstanciado, que deverá instruir eventual auto de prisão em flagrante ou de apreensão de adolescente por ato infracional e ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o controle judicial posterior; e (iv) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins excepcionais a que se destinam, proibindo-se a prática de utilização de domicílios ou de qualquer imóvel privado como base operacional das forças de segurança, sem que haja a observância das formalidades necessárias à requisição administrativa*”.

Posteriormente reajustou seu voto apenas quanto aos subitens 2 e 4

ADPF 635 MC-ED / RJ

para afirmar estar “*de acordo com a interpretação segundo a qual tais restrições dizem respeito à execução de mandados judiciais de busca e apreensão*”.

Acompanho a divergência inaugurada pelo Ministro Alexandre de Moraes apenas quanto ao item 2, no ponto em que não admite que “*informações obtidas por meio de denúncias anônimas sejam utilizadas como justificativa exclusiva para a deflagração de ingresso forçado a domicílio*” por entender que a denúncia anônima muitas vezes traz informações importantes e de grande utilidade para a polícia, as quais não seriam obtidas de outras formas.

Itens 8 e 9

11. Acompanho o Ministro Relator quanto aos itens 8 e 9 para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados e acompanho-o, ainda, para determinar que se instale equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança.

Itens 10 e 11

12. O Ministro Relator quanto aos itens 10 e 11, em seu voto, propõe:

“10. Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em 60 (sessenta) dias, avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, mantendo este Tribunal informado acerca dos resultados da apuração.

11. Determinar que a investigação das alegações de descumprimento da decisão proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais e de se preservar os vestígios em casos de confronto armado, inclusive no recente episódio na comunidade de Jacarezinho, seja feita pelo Ministério Público Federal.”

ADPF 635 MC-ED / RJ

Acompanho a divergência em razão da autonomia e independência funcional do Ministério Público prevista no § 2º do art. 127 da Constituição da República.

Voto pelo acolhimento dos embargos de declaração acompanhando o voto do Ministro Relator e divirjo apenas quanto ao item 7, subitem II, itens 10 e 11, nos quais acompanho a divergência apresentada pelo Ministro Alexandre de Moraes.

03/02/2022

PLENÁRIO

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

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski**: Concordo em linhas gerais com o substancioso voto do Ministro Edson Fachin, embora tenha ficado sensibilizado pelas intervenções dos Ministros Alexandre de Moraes, André Mendonça e Nunes Marques.

Penso, no entanto, que são divergências desses Ministros com o voto do Ministro Fachin - salvo alguns aspectos muito pontuais - que não são de fundo, mas de forma, ou seja, mais de caráter redacional no tocante a algumas conclusões que poderiam, segundo entendem, prejudicar a eficiência das ações da polícia no Rio de Janeiro.

Acontece que o Supremo Tribunal Federal foi acionado justamente porque se instalou naquele Estado um verdadeiro "estado de coisas inconstitucional", tendo em conta a disseminação - totalmente descontrolada - da violência das autoridades policiais e a incomum letalidade de suas ações, que - de forma crescente - atingem vítimas civis inocentes, em especial mulheres e crianças, completamente indefesas.

Tem-se uma violação generalizada e sistemática dos direitos fundamentais naquela unidade da Federação, pela ação da criminalidade organizada e das milícias, agravada pela atuação truculenta da polícia local, caracterizadora de um "estado de coisas inconstitucional", que já não pode mais ser corrigido pela mera invocação das normas constitucionais ou legais vigentes.

Essa situação - que já chamou a atenção de organismos internacionais - tornou necessária a intervenção do Judiciário, mais precisamente desta Suprema Corte, que - uma vez acionada - tem a

ADPF 635 MC-ED / RJ

obrigação de dar uma resposta jurisdicional, não lhe sendo lícito abster-se invocando o *non liquet*, como faziam os antigos pretores romanos quando se deparavam com uma causa de difícil solução.

No fundo, o voto do relator, Ministro Edson Fachin, simplesmente preconiza aplicação dos “Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei”, adotados pela Organização das Nações Unidas - ONU, inclusive com a adesão do Brasil.

Esses “Princípios” nada mais são do que diretrizes genéricas, amplas, adotadas por consenso pela comunidade internacional, os quais tão só preconizam que os funcionários, responsáveis pela aplicação da lei ajam com observância ao princípio da proporcionalidade decomposto em adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Veja-se, por exemplo, o que estabelecem os itens 4 e 5 do Anexo desse documento adotado pela ONU:

“4. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei, no exercício das suas funções, devem, na medida do possível, recorrer a meios não violentos antes de utilizarem a força ou armas de fogo. Só poderão recorrer à força ou a armas de fogo se outros meios se mostrarem ineficazes ou não permitirem alcançar o resultado desejado.

5. Sempre que o uso legítimo da força ou de armas de fogo seja indispensável, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem:

- a) Utilizá-las com moderação e a sua ação deve ser proporcional à gravidade da infração e ao objectivo legítimo a alcançar;
- b) Esforçar-se por reduzirem ao mínimo os danos e lesões e respeitarem e preservarem a vida humana;
- c) Assegurar a prestação de assistência e socorros médicos às pessoas feridas ou afetadas, tão rapidamente quanto possível;

ADPF 635 MC-ED / RJ

d) Assegurar a comunicação da ocorrência à família ou pessoas próximas da pessoa ferida ou afetada, tão rapidamente quanto possível”.

Como se vê, nada há de extraordinário nessas disposições.

O objetivo de tais preceitos é limitar - como, aliás, tem ocorrido desde as lutas populares contra o absolutismo monárquico do século XVIII, - o uso da força pelo Estado, considerados os direitos fundamentais das pessoas.

Dito isso, anoto que tenho apenas algumas divergências tópicas quanto ao voto do relator. A primeira delas é quanto ao item 3 das conclusões, concernente à criação de um Observatório Judicial sobre Polícia Civil no âmbito deste Tribunal, com membros indicados por seu Presidente. Entendo que não é papel desta Corte fazer qualquer tipo de observação para o fim de eventualmente identificar comportamentos desviantes, mesmo porque ela perderia a sua imparcialidade para julgar, de forma isenta, eventuais infrações.

A segunda objeção diz respeito ao item 6 das conclusões, pois creio que não convém, a bem do sucesso das operações policiais, suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial, inclusive do art. 12 do Manual de Operacional das Aeronaves pertencente à frota da Polícia Civil.

Penso que o sigilo deve ser mantido, porém não pode ser oposto ao Ministério Público que exerce, por força da própria Constitucional Federal, o controle externo da Polícia, nem tampouco às autoridades aeronáuticas, responsáveis pelo controle do espaço aéreo.

Também julgo que se deve retirar do item 7, II, a impossibilidade do acolhimento de denúncias anônimas na hipótese de buscas domiciliares, pois elas já foram admitidas no âmbito de investigações criminais por

ADPF 635 MC-ED / RJ

esta Corte, embora com ressalvas, essencialmente quanto à exigência de que sejam corroboradas por um mínimo de elementos indiciários.

Peço vênia, todavia, para discordar daqueles que querem expungir da decisão embargada a menção à competência do Ministério Público Federal, assentada pelo relator, para a averiguação de eventual descumprimento daquilo que for decidido nesta ADPF, aventada no item 11.

A proposta, a meu ver, inspira-se, corretamente, no art. 109, § 5º, da Constituição Federal, com a redação que lhe deu a EC 45/2004, cujo teor é o seguinte:

“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”.

Interessantemente, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Incidente de Deslocamento de Competência nº 1, em 8/6/2005, envolvendo o rumoroso assassinato da missionária estadunidense Dorothy Stang, não obstante tenha indeferido a avocação do processo que corria na Justiça estadual, fixou, em tese, alguns requisitos cumulativos para que isso ocorresse, os quais, a meu ver, encontram-se presentes no caso sob exame, a saber: (i) grave violação aos direitos humanos, (ii) risco de descumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais firmados pelo Brasil; e (iii) inércia, negligência, falta de vontade política ou de condições reais do Estado-membro, por suas instituições, em proceder à devida persecução penal.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Dito isso, admito, ainda, que sejam incorporadas ao voto do relator as considerações feitas pelo Ministros Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça no sentido de refrasear certas assertivas que se mostram excessivamente taxativas ou que - ao contrário - se revistam de uma certa equívocidade, as quais, se mantidas, possam, de algum modo, obstar que as autoridades policiais atuem com a necessária desenvoltura diante das multifacetadas situações com as quais se deparam no enfrentamento da criminalidade.

É como voto.

03/02/2022

PLENÁRIO

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

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
EMBTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E OUTRO(A/S)
EMBTE.(S)	: EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRO-DESCENDENTES E CARENTES
ADV.(A/S)	: WALLACE DE ALMEIDA CORBO
EMBTE.(S)	: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
EMBTE.(S)	: JUSTIÇA GLOBAL
ADV.(A/S)	: DANIELA FICHINO
EMBTE.(S)	: 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
EMBTE.(S)	: ASSOCIACAO REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARE
ADV.(A/S)	: CAROLINE MENDES BISPO
EMBTE.(S)	: MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	: ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA
ADV.(A/S)	: MARCELO DIAS
EMBTE.(S)	: INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIAO-ISER
ADV.(A/S)	: ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
EMBTE.(S)	: CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - CNDH
ADV.(A/S)	: EVERALDO BEZERRA PATRIOTA

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 483 de 530

ADPF 635 MC-ED / RJ

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

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Senhor Presidente, certamente nós, ontem e hoje, estamos dando continuidade a um debate que é bastante importante, talvez uma das questões mais relevantes já colocadas perante esta Suprema Corte, pelo menos um dos seus aspectos mais relevantes. Eu já tive oportunidade de manifestar ontem e anteriormente, até de forma pessoal, ao Ministro Fachin, os meus cumprimentos por sua decisão corajosa, inicialmente, em sede de liminar. E creio ser uma decisão marcante desta Corte.

Infelizmente, a partir das considerações que vêm sendo feitas, nós sabemos que essa questão é parte de um complexíssimo

ADPF 635 MC-ED / RJ

problema, que ontem já foi ferido e tem sido ferido nos debates que nós temos desenvolvido; e, certamente, é um tema extremamente preocupante. Oxalá nós consigamos fazer um mutirão institucional para enfrentarmos essa questão.

O Ministro Raul Jungmann, que tem, como todos sabem, se dedicado a essa temática da segurança pública, e foi inclusive o nosso primeiro ministro de Justiça e Segurança Pública, tem chamado a atenção para esta temática: a questão do domínio dos territórios, e isso se dá inicialmente de maneira muito forte no Rio de Janeiro, por parte do chamado crime organizado ou das milícias.

Dados indicam, por exemplo - é claro que isso é sujeito a contestação -, que milícias - leio notícia do *El País* de 2020 - já dominam 1/4 dos bairros no Rio de Janeiro. Em uma outra notícia do *G1*, indica-se também a presença de pessoas em territórios dominados ou pela milícia, ou pelas facções, colocando que, pela milícia, estariam aí alguma coisa como 2.178.000 pessoas (33%); e pelas facções, 1.584.000.

Portanto, isso é um dado extremamente preocupante, e claro que faz parte de uma moldura, ou de um pano de fundo, de todo esse quadro de insegurança que se vivencia e que, de alguma forma,

ADPF 635 MC-ED / RJ

explica ou deu ensejo a esta ação do Partido Socialista, que é de saudar e precisa ser, de fato, colocada.

Ainda ontem, falou-se aqui que nós estávamos talvez diante de um controle concentrado ou de um controle abstrato e que poderia uma impropriedade na fixação de determinadas decisões. Eu entendo que estamos diante de um instituto cuja construção ainda se faz, que é a ADPF. Ontem, o Ministro Toffoli chamava a atenção para o fato de minha participação na construção desta lei, a Lei nº 9.882. Agradeço e registro com muita satisfação e com muito orgulho.

Aproveito também para registrar, inicialmente, Ministra Cármem, a iniciativa da Deputada, depois ex-deputada, Sandra Starling, recém-falecida, que apresentou o primeiro projeto que veio depois resultar em um substitutivo do Deputado Prisco Viana, que incorporou sugestões de uma comissão presidida pelo também saudoso Professor Celso Bastos.

É claro que a construção jurisprudencial que se delineou a partir daí mostra que o instituto tem uma dinâmica e apreende uma realidade extremamente dinâmica, como nós já vimos naquele caso anterior do estado de coisas constitucional relativo ao sistema prisional.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Certamente isso vai exigir que a Corte quebre, talvez, ou supere alguns paradigmas a propósito daquilo que, a toda hora, se menciona como o princípio da divisão dos Poderes. Se nós entendermos que estamos a considerar a implementação de determinados preceitos fundamentais, certamente nós vamos ter que fazer esse tipo de consideração, e certamente ter que fazer algum tipo de monitoramento.

Então, eu faço essas considerações e digo que esta ADPF em questão apresenta todas as características de uma ação estrutural. Com efeito, na doutrina constitucional, as ações estruturais são compreendidas como àquelas destinadas a corrigir falhas estruturais de políticas públicas que violam direitos e garantias fundamentais de um número significativo de pessoas.

Os dados estão aí e mostram, ou seja, a própria ação, o índice de letalidade das ações policiais, seja em razão mesmo do reconhecimento de que em muitas dessas áreas o Estado já não detém a ideia de soberania, a não ser de maneira eventual ou esparsa. E certamente são questões extremamente delicadas. Então, nós temos que refletir.

Já se falou aqui, inclusive, em humildade

ADPF 635 MC-ED / RJ

constitucional, e nós vimos isso também demonstrado pelo Relator, a partir das considerações feitas dos contrapontos e das considerações feitas, de maneira muito percuciente, pelo Ministro Alexandre de Moraes, demonstrando que, em muitos casos, Sua Excelência que é, como nós todos sabemos, um notório *expert* em questões de segurança pública. Sua Excelência, então, mostrou abertura para que houvesse uma adaptação.

Ainda, ontem, eu lembrava, ao contrário até do que se afirma, de que isso aqui é uma tarefa do Executivo. Eu entendo que a ação que o Tribunal está a desenvolver, neste caso, mostra que nós estamos diante de uma imensa lacuna ou omissão inconstitucional, mas isso demanda, antes de mais nada, uma ação legislativa. Talvez, nós precisemos mesmo, eu deixo essa consideração, nós temos países hoje que têm isto quase que codificado, Portugal é um dos exemplos, a Alemanha é outro. Na Alemanha, o chamado *Polizeirecht*, a ideia de que é preciso definir legislativamente o papel da polícia e, de alguma forma, ainda que de maneira diminuta ou concentrada, é um pouco o esforço, que a partir do voto do Relator e, agora, com o esforço dos demais Colegas e de alguns contrapontos trazidos pelo Ministro Alexandre, que o Tribunal está tentando delinear, é um pouco normatizar essas ações.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 488 de 530

ADPF 635 MC-ED / RJ

03/02/2022

PLENÁRIO

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

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de embargos de declaração opostos em face de medida cautelar deferida pelo Plenário na arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB. O embargante pede 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.

Preliminarmente, quanto ao panorama geral no Rio de Janeiro, sabe-se que as milícias e o crime organizado dominam quase 60% do território da cidade, ou seja, milhões de pessoas vivem sob controle de forças ilegais e não estatais (<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-10-19/milicias-ja-dominam-um-quarto-dos-bairros-do-rio-de-janeiro-com-quase-60-do-territorio-da-cidade.html>).

Trata-se de uma ameaça não somente à segurança pública, mas ao próprio Estado democrático de Direito. Isso tem reflexos até mesmo no exercício da cidadania e nas eleições. Como descrito por Raul Jungmann:

“A violência e a insegurança levaram a que policiais se tornassem milicianos para combater criminosos, a violência e a insegurança. Por paradoxal que pareça, foi assim que as milícias se formaram no Rio de Janeiro. Com quem controla o território controla o voto, as milícias e o crime organizado passaram a colocar no parlamento municipal e estadual seus representantes, formando as suas bancadas. Estas, por sua vez, passaram a indicar representantes seus ou aliados para cargos no executivo na área da segurança pública, numa verdadeira

ADPF 635 MC-ED / RJ

metástase. Esse quadro, em graus variáveis, se repete País afora, e o nosso risco maior, a evitar, é que o Rio de Janeiro seja o Brasil de amanhã... Controlando os votos da comunidade e com recursos das suas atividades criminosas, os milicianos têm o que oferecer aos políticos. Parte deles, não todos, ressalte-se, tornam-se seus aliados no legislativo e lhes dão cobertura e fornecem blindagem junto ao judiciário e o executivo. Está formado o coração das trevas."

Devo iniciar a análise, portanto, destacando que a questão aqui examinada apresenta complexidade extrema, ensejando não somente as medidas discutidas nesta ação, mas uma atuação ampla dos poderes estatais.

Conforme relatado, nestes embargos, o Partido Socialista Brasileiro, requerente da presente ação, impugna o deferimento parcial da cautelar, alegando a existência de contradição e obscuridade no acórdão embargado. Assim, requer seja deferida cautelar em maior extensão, também quanto aos pedidos constantes do item "a", "n" e "h" da petição inicial.

O autor alega que a medida cautelar anteriormente deferida não está sendo cumprida devidamente, tendo em vista o número expressivo de operações policiais realizadas no Rio de Janeiro em 2020 e 2021. Ademais, juntamente com os *amici curiae*, aponta a ocorrência de um "processo de desrespeito institucional às decisões do Supremo Tribunal Federal" (eDOC 332).

Em informações, o Estado do Rio de Janeiro afirma que todas as medidas necessárias estão sendo adotadas para o cumprimento da decisão e que as operações realizadas "respeitaram os requisitos de (i) excepcionalidade, (ii) obediência a normas de cuidado e (iii) remessa imediata de tais justificativas e expedição de relatórios em até 24 (vinte e quatro) horas ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro" (eDOC 278).

ADPF 635 MC-ED / RJ

Nos dias 16 e 19 de abril de 2021, realizou-se audiência pública no Supremo Tribunal Federal, com a participação de diversos representantes de órgãos públicos e da sociedade civil, inclusive com manifestações de familiares de vítimas de ações estatais com resultado em letalidade de cidadãos pelas forças públicas.

Reitero as justas e pertinentes palavras do eminente Min. Edson Fachin ao enaltecer a coragem dos familiares que estiveram presentes na audiência pública, o serviço público prestado por diversas entidades de defesa de direitos humanos e a dedicação e a seriedade acadêmica dos professores e professoras, pesquisadores e pesquisadoras que contribuíram sobremaneira para retratar a complexidade do tema.

Em petição datada de 7.5.2021, o requerente e diversos *amici curiae* relatam os fatos ocorridos na comunidade de Jacarezinho, alegando se tratar de “*exemplo mais recente e brutal de descumprimento da decisão deste Supremo Tribunal Federal de restrição às operações policiais durante a pandemia*” (eDOC 359). Como resumido pelo relator, de acordo com números do Instituto de Segurança Pública, 453 pessoas foram mortas em decorrência de intervenção de agentes do Estado apenas no primeiro trimestre de 2021, o número mais alto da série histórica. Ademais, afirmam que os números revelam ainda o racismo estrutural da intervenção estatal: 86% das vítimas da letalidade policial eram negras.

Foram admitidos como *amici curiae* o Partido dos Trabalhadores – PT, o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, a Ordem dos Advogados do Brasil Seção do Estado do Rio de Janeiro, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB, o Centro pela Justiça e o Direito Internacional – CEJIL, o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM e o Instituto Anjos da Liberdade.

O Estado do Rio de Janeiro opôs embargos de declaração, sustentando, em síntese, não ocorrência dos vícios apontados pelo Partido

ADPF 635 MC-ED / RJ

requerente. Reconhece, contudo, a necessidade de se conferir maior certeza ao conceito de excepcionalidade contido na medida cautelar deferida pelo Tribunal.

Iniciado o julgamento virtual, o relator, Min. Edson Fachin, votou por acolher os embargos de declaração para:

“1. Deferir o pedido de medida cautelar constante do item ‘a’ da petição inicial, a fim de 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 a previsão dos recursos necessários para a sua implementação;

2. Determinar que até que o plano mais abrangente seja elaborado, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais;

3. Propor ao Colegiado que seja criado, nos termos do arts. 27, § 2º, e 30, III, do RISTF, um Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã, formado por representantes do STF, pesquisadores e pesquisadoras, representantes das polícias e de entidades da sociedade civil, a serem, oportunamente, designados pelo Presidente do Tribunal, após aprovação de seus integrantes pelo Plenário da Corte.

4. Reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letras, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida – e nenhum outro bem – de uma ameaça iminente e concreta.

5. Reconhecer, sem efeitos modificativos, a imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes.

6. Deferir o pedido constante do item ‘h’ da petição inicial, de forma a suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

7. Deferir o pedido constante do item ‘d’ da petição inicial para 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 86 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

que haja a observância das formalidades necessárias à requisição administrativa.

8. Deferir o pedido constante do item 'e', para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados.

9. Deferir o pedido constante do item 'j' da petição inicial, para 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.

10. Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em 60 (sessenta) dias, avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, mantendo este Tribunal informado acerca dos resultados da apuração.

11. Determinar que a investigação das alegações de descumprimento da decisão proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais e de se preservar os vestígios em casos de confronto armado, inclusive no recente episódio na comunidade de Jacarezinho, seja feita pelo Ministério Público Federal."

Houve então pedido de destaque apontado pelo Min. Alexandre de Moraes.

Iniciado o julgamento síncrono, a partir das divergências apresentadas pelo Min. Alexandre de Moraes, o Relator adaptou seu voto parcialmente, havendo convergência em diversos pontos, salvo em relação ao item "6", subitem (ii) do item "7" e itens "10" e "11".

A ADPF em questão apresenta todas as características de uma **ação estrutural**. Com efeito, na doutrina constitucional, as ações estruturais são compreendidas como aquelas destinadas a corrigir falhas estruturais

ADPF 635 MC-ED / RJ

de políticas públicas que violam direitos e garantias fundamentais de um número significativo de pessoas.

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 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 unconstitutional**, reconhecido pelo STF na ADPF 347, que trata das condições degradantes do sistema penitenciário nacional.

Sabe-se que o Parlamento é o *lócus* 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.

O caso em análise se adéqua às premissas 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*

ADPF 635 MC-ED / RJ

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).

Vale destacar que, nas ações estruturais, o Supremo Tribunal Federal tem adotado posição cautelosa, de modo a permitir a eventual revisão das decisões, ao passo que o juízo inicialmente ocorre em sede de medida cautelar, restando o mérito em aberto, inclusive com a possibilidade de audiências públicas e debates. Neste caso concreto, o Plenário referendou a medida cautelar e agora analisa a sua ampliação em embargos de declaração (o que, inclusive, destaca uma reconfiguração dos embargos de declaração em ações estruturais). Portanto, o caso continuará aberto para reexame constante de suas consequências.

Além disso, esta ação analisa ponto que pode ser definido como uma lacuna ainda existente no ordenamento brasileiro. Em direito comparado, citando por exemplo Portugal e Alemanha, há um ramo intermediário ao processo penal e ao direito administrativo, denominado **direito policial**, no qual se definem parâmetros para atuação das polícias não somente em sua perspectiva investigativo-probatória, mas também repressiva e preventiva. Trata-se, certamente, de espaço a ser preenchido em nosso sistema com a criação de uma legislação básica sobre o tema.

Como premissas, reitero o que já assentei quando do julgamento da medida cautelar objeto destes embargos.

Inicialmente, essencial esclarecer que o uso da força é uma possibilidade inherente 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 “(...) *policia 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

*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 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

ADPF 635 MC-ED / RJ

certa medida é necessário para a vida em sociedade. Contudo, **deve-se estabelecer limites, e o Estado precisa atuar ativamente para isso.**

Conforme apontado pelo eminentíssimo relator, “segundo dados constantes do estudo ‘Operações Policiais e Violência Letal no Rio de Janeiro: os impactos da ADPF 635 na defesa da vida’, produzido pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (Geni-UFF) e juntado aos autos, a liminar do Supremo Tribunal Federal reduziu as mortes causadas por agentes de segurança pública em 34%, estimando-se que tenha sido responsável pela evitação de ao menos 288 perdas de vidas em 2020”.

Destaca-se que isso ocorreu sem que se tenha ocasionado aumento nos índices de criminalidade: “No ano de 2020, houve uma redução de 59% no número de operações policiais realizadas em relação ao ano de 2019, constatando-se o número mais baixo de operações quantificadas da série histórica entre 2007 e 2020 (320 operações, frente a uma média histórica de 808). Já o número de feridos em operações diminuiu 60% e o de mortos em operações 61%. Nesse mesmo ano, houve uma queda de 39% dos crimes contra o patrimônio e 24% dos crimes contra a vida. Ou seja, corroborando o estudo anterior do GENI/UFF, a queda do número de operações policiais realizadas não resultou em aumento das ocorrências criminais, mas a sua diminuição.”

Passo então à análise das medidas propostas pelo eminentíssimo relator ao julgamento destes embargos de declaração.

1. Plano visando à redução da letalidade policial, aplicação dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei e critérios para definição da excepcionalidade

Quanto ao ponto, no julgamento virtual da medida cautelar, fiquei vencido, juntamente com os Ministros Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli para, desde então, deferir a sua implementação.

Naquele momento, afirmei que se trata de medida fundamental aos

ADPF 635 MC-ED / RJ

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.

Nesse sentido, o descumprimento da determinação semelhante da Corte Interamericana de Direitos Humanos é motivo para ressaltar a necessidade de deferimento da medida cautelar nesta ADPF. Portanto, 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.

Além disso, o eminente relator vota no sentido de determinar-se que até a elaboração de plano mais abrangente, sejam o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força feitos à luz dos **Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei**, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais.

Sem dúvidas, trata-se de preceitos internacionalmente reconhecidos e consolidados, os quais devem orientar a atuação policial para redução da letalidade e maior efetividade na proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Assim, como bem proposto pelo relator, com base em tais premissas, deve-se reconhecer que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não letais, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir dano sério, (iii) decorrente de ameaça concreta e iminente.

Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida – e nenhum outro bem – de uma ameaça

ADPF 635 MC-ED / RJ

iminente e concreta.

2. Criação de Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã

No processo de implementação das decisões, os tribunais podem se valer da ajuda de terceiros que não integram a lide para a apresentação de propostas de implementação que envolvam conhecimentos técnicos, para o acompanhamento, *in loco*, das medidas executivas implementadas ou para a resolução de pequenas divergências surgidas no decorrer desse processo.

De acordo com Colin Diver, esses *experts* podem desempenhar diversas funções no processo de implementação, como a verificação do cumprimento da decisão, a mediação de disputas, a celebração de acordos e a resolução de pequenas divergências (DIVER, Colin. Judge as political powerbrokers: superintending structural change in public institutions. *Virginia Law Review*, v. 65, p. 105, 1979.)

De fato, nas ações estruturais, os mestres e *experts* auxiliam o tribunal na elaboração do remédio adequado para cada caso, sendo inclusive responsáveis pela criação dos planos judiciais implementados pelas Cortes, tal como ocorreu no caso *Swann v. Charlotte-Meckelburg Board of Education* (COLUMBIA LAW SCHOOL. The remedial process in institutional reform litigation. *Columbia Law Review*, v. 78, n. 784, p. 799-800).

Na Colômbia e na Índia, a Corte Constitucional e a Suprema Corte daqueles países passaram a adotar a prática de nomearem, em determinados casos, uma comissão de acompanhamento e comissões sociojurídicas responsáveis por acompanhar a fase de implementação das decisões. No caso específico da Índia, essas comissões sociojurídicas foram incumbidas de realizar inspeções em determinados lugares, coletar informações e evidências e efetuar constantes monitoramentos de questões importantes para a resolução dos casos judiciais (GURUSWAMY, Menaka; ASPATWAR, Bipin. Acess to justice in India: The jurisprudence (and self-perception) of the Supreme Court. In:

ADPF 635 MC-ED / RJ

MALDONADO, Daniel Bonilla. *Constitutionalism of the Global South: The Activist Tribunals of India, South Africa and Colombia*. New York: Cambridge University Press. 2013. p. 351).

Portanto, acompanho o relator na proposta de criação de um **Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã, o qual pode se dar no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.**

3. Prioridade nas investigações de incidentes que tenham como vítimas crianças ou adolescentes

A autora afirma que, embora tenha sido deferida a medida cautelar para priorizar casos que tenham como vítimas as crianças, tal cautelar deveria se estender também a adolescentes.

Como bem esclarecido pelo relator, foi acolhido integralmente o pedido “n”, que abrangia, na inicial, a prioridade de tramitação a crianças e adolescentes. Assim, não há obscuridade no acórdão embargado.

De qualquer modo, acompanho o relator para ressaltar o reconhecimento, sem efeitos modificativos, da imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes.

4. Publicidade aos protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro

Conforme relatado, o requerente sustenta que não houve perda de objeto em relação ao pedido “h”, uma vez que o pedido abrangia não apenas a divulgação integral do manual operacional das aeronaves, mas também de todos os protocolos de atuação policial. Ademais, mesmo quanto ao manual, não haveria perda de objeto, pois a publicização que posteriormente se concedeu manteve o sigilo do art. 12, que disciplina o preceito que regulamenta justamente a política de redução de danos no

ADPF 635 MC-ED / RJ

uso de aeronaves.

Respeitosamente, **quanto ao item 6 (pedido “h” da inicial), divirjo do eminente Relator.** Como já amplamente debatido, os protocolos de atuação policial tratam de questões sensíveis à atuação das forças de segurança pública, de modo que uma ampla divulgação prévia pode comprometer as suas atividades. A Min. Rosa Weber bem destacou a relevância de informações de inteligência, como um exemplo de dados sensíveis. Mas não só. Tais protocolos abrangem aspectos que, em uma análise preliminar, nos limites desta via judicial e em sede cautelar, não podem ser publicizados de imediato. Portanto, **divirjo do relator para indeferir o pedido constante do item “h” da petição inicial (item 6 do dispositivo do voto do Relator).**

5. Limites às buscas domiciliares

Como muitas vezes já ressaltado na jurisprudência desta Corte, é fundamental o respeito às formalidades do ato de busca e apreensão, aos contornos definidos no mandado e na ordem judicial autorizadora, pois o meio de obtenção de prova em questão acarreta grave impacto à esfera de direitos do imputado. Assim, **para limitar o poder do Estado, determinase o requisito que pressupõe a autorização judicial.**

O controle judicial prévio para autorizar a busca e apreensão é essencial com a finalidade de se verificar a existência de justa causa, de modo a se evitar *“fishing expedition”* (investigações genéricas para buscar elementos incriminatórios aleatoriamente, sem qualquer embasamento prévio).

Ilustrativo, sob esses aspectos, o relato do Secretário de Segurança do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame, em sua biografia – (BELTRAME, José Mariano. *Todo Dia é Segunda-Feira*. [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: Sextante, 2014. Formato: ePub).

Narra ele que, após a ocupação de favelas cariocas, os policiais faziam buscas nas casas da comunidade, o que levava a prisões de

ADPF 635 MC-ED / RJ

fugitivos e à apreensão de grandes quantidades de armas e drogas escondidas pelos traficantes nos barracos. Comentando o rescaldo da tomada do Complexo do Alemão, escreveu:

“Verificamos praticamente uma a uma, as cerca de 30 mil residências e todos os becos da região, à procura de drogas, armas e bandidos. Só depois de executada essa varredura foi que consideramos a área segura” (posição 1725).

Em seguida, descreve abuso na execução da medida, a prática de “espólio de guerra”, ou seja, furto de bens que garneciam as residências:

“Recebi denúncias consistentes de que houve a prática do espólio de guerra durante a ocupação do Alemão. Alguns moradores se queixaram de que policiais haviam roubado objetos de suas casas durante a varredura. Essa era uma preocupação do comando desde o início, mas, apesar da cautela, houve irregularidades por parte de pequeno grupo, que acabou alvo de investigação” (posição 1752).

A despeito de sua importância, a **busca e apreensão domiciliar necessita de controle**. Nesse aspecto, o papel do mandado judicial como garantia do respeito à privacidade é evidente. A avaliação feita por um juiz “neutro e desinteressado” sobrepõe a avaliação de um “policial envolvido no empreendimento, muitas vezes competitivo, de revelar o crime”, resguardando-se contra medidas arbitrárias – (Justice Robert H. Jackson, redator da *opinion* da Suprema Corte dos Estados Unidos, caso Johnson v. United States 333 U.S. 10, 1948).

Diante disso, como bem apontado pelo relator, “*se são rigorosos os parâmetros para o deferimento de um mandado judicial de busca e apreensão, submetido, porque inerente à liberdade individual, à reserva de jurisdição, com ainda maiores razões deve ser restringido o alcance da discricionariedade policial na determinação do estado de flagrância a autorizar a entrada forçada em*

ADPF 635 MC-ED / RJ

domicílio”.

Em julgado de minha relatoria, este Plenário fixou tese no sentido de que “*a entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade, e de nulidade dos atos praticados*” (RE 603.616, de minha relatoria, DJe 10.5.2016).

Em relação à vedação de buscas fundadas exclusivamente em denúncias anônimas (item 7.2), tal medida relaciona-se com o julgado, de minha relatoria, em que este Plenário fixou tese no sentido de que “*a entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade, e de nulidade dos atos praticados*” (RE 603.616, de minha relatoria, DJe 10.5.2016).

Embora conheça os julgados da Segunda Turma em sentido da vedação, penso que a complexidade da ação estruturante aqui em análise impõe a adoção de postura cautelosa. Por óbvio, assim como buscas coletivas genéricas, não se pode incentivar tal prática, mas, na situação de atuação policial em comunidades em situações de risco e desassistidas pelo poder público, a excepcionalidade deve ser ponderada no caso concreto.

Assim, acompanho integralmente o Relator quanto ao item 7 do dispositivo, em relação aos tópicos “i”, “iii” e “iv”, mas divirjo para indeferir o item 7.ii.

6. Obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias e priorização da instalação de GPS e câmeras nas viaturas e nas fardas dos agentes

ADPF 635 MC-ED / RJ

Nos termos afirmados pelo relator, as cautelares deferidas pelo Supremo Tribunal Federal, em algumas situações, carecem de medidas adicionais e correlatas para assegurar a sua efetividade e superar problemas que podem delas decorrer.

Sem dúvidas, a garantia de atendimento médico é uma imposição ao Estado. Assim, considerando-se que as operações policiais podem indicar risco concreto de confrontos armados, deve haver um planejamento para assegurar a disponibilização célere de ambulâncias em ações previamente organizadas. Destaco que há, inclusive, Lei Estadual nesse sentido, o que precisa ser efetivado na realidade prática.

Também em cumprimento à Lei Estadual em vigor, a instalação de equipamentos de GPS e de sistemas de gravação de áudio e vídeo em unidades policiais é medida que deve ser priorizada para viabilizar o devido controle em relação a diversas das medidas já deferidas por esta Corte e, de um modo amplo, possibilitar efetivamente o controle interno e externo das polícias.

Há estudos científicos, inclusive empíricos e com metodologia randomizada consistente, que demonstram que a utilização de câmeras corporais em policiais reduz a letalidade policial e eventuais abusos, contribuindo para a legitimação das forças policiais (ARIEL, Barak, FARRAR, William, SUTHERLAND, Alex. The effect of police body-worn cameras on use of force and citizens' complaints against the police: a randomized controlled trial. *Journal of quantitative criminology*, v. 31, n. 3, 2015).

Assim, acompanho o relator para deferir os pedidos constantes nos itens “e” e “j”, nos termos do voto proferido.

7. Medidas para verificação de impacto e cumprimento da decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal

ADPF 635 MC-ED / RJ

Por fim, o relator vota no sentido de:

“10. Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em 60 (sessenta) dias, avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, mantendo este Tribunal informado acerca dos resultados da apuração.

11. Determinar que a investigação das alegações de descumprimento da decisão proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais e de se preservar os vestígios em casos de confronto armado, inclusive no recente episódio na comunidade de Jacarezinho, seja feita pelo Ministério Público Federal.”

Trata-se de medidas orientadas a verificar o impacto e o cumprimento da decisão cautelar proferida por esta Corte, o que se mostra fundamental, juntamente à proposta de criação do Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã.

Com relação à alteração promovida no Grupo de Atuação Especializado de Segurança Pública – GAESP do MPRJ, conforme as manifestações transcritas pelo relator a partir de participações na audiência pública realizada nesta Corte, verificam-se inconsistências e dúvidas em relação à eficiência da reforma. Assim, com o objetivo de garantir que as investigações conduzidas sejam o mais eficientes possível, impõe-se a avaliação concreta pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Por fim, quanto às alegações de possível descumprimento da decisão do Supremo Tribunal Federal, o relator afirma que “*se não configurar crime mais grave, é fato tipificado no art. 330 do Código Penal*”, de modo que, “*como este Tribunal integra a estrutura judiciária federal, há, em tese, interesse legítimo da União, a justificar a investigação no âmbito do Poder Judiciário Federal*”.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Assim, considerando a relevância da questão, impõe-se a devida investigação sobre os fatos narrados pelas partes, potencialmente graves, inclusive no recente episódio na comunidade de Jacarezinho, o que deverá ser realizado pelo Ministério Público Federal, que poderá, caso assim o entenda, e restritamente à competência de investigar o descumprimento desta decisão, requisitar auxílio da Polícia Federal, inclusive de seus órgãos de perícia técnica.

Como síntese conclusiva, destaco a importância desta ação estrutural para a proteção efetiva dos direitos das minorias, neste caso afetados pela omissão estatal na estruturação de um sistema adequado à proteção da segurança pública juntamente à redução da letalidade policial, especialmente em áreas vulneráveis. Diante disso, o Supremo Tribunal Federal vai bem ao adotar medidas que ensejam posturas estatais ativas para resolução de problemas complexos.

8. Dispositivo

Diante do exposto, **acompanho o Relator para deferir as medidas 1, 2, 3, 4, 5, 7 (i, iii e iv), 8, 9, 10 e 11, mas dirijo para indeferir as medidas 6 e 7.ii.**

É como voto.

03/02/2022

PLENÁRIO

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

INCIDÊNCIAS AO VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Já faz algum tempo, Presidente, que eu assisti a uma palestra do então Secretário - estava nos últimos dias de sua gestão - de Segurança Pública do Rio de Janeiro, Secretário Beltrame, que tinha aplicado as chamadas Unidades de Polícia Pacificadora - UPPs. E ele dizia, inclusive, da dificuldade de fazer essa implementação tendo em vista também obstáculos e críticas que se faziam ao trabalho. Ele defendia isso. Hoje acho que está até em obras e em textos que ele escreveu sobre o período em que ficou à frente da Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro.

Ele destacava as dificuldades de implementar seu plano, por exemplo, no que dizia respeito à questão urbanística, à necessidade de arruamentos, de um novo plano urbanístico nas comunidades. E ele dizia que muitos objetavam que aquele tipo de intento era para permitir que a polícia tivesse acesso às comunidades, e ele redarguia que sim, que era para que a polícia pudesse ter acesso, mas

ADPF 635 MC-ED / RJ

não só a polícia, o carro de bombeiros, a ambulância, todos. Que essas pessoas não ficassem, de alguma forma, aprisionadas nesses territórios.

Portanto, aqui, parece-me que nós temos um imenso desafio e eu vaticino que, talvez, Ministro Fachin, em algum momento - e oxalá Vossa Excelência continue Relator também para essa temática -, venham outras questões que, como eu disse inicialmente, compõem essa moldura, talvez, desse quadro extremamente complexo, porque, para que haja Estado de Direito, é preciso que essas pessoas não estejam submetidas ao império de um Direito que não o Direito do Estado.

Não vou entrar aqui na discussão, que é extremamente complexa, sobre esse desenvolvimento das milícias no Rio de Janeiro, mas, ao que se sabe, as milícias, inicialmente, se estabelecem para combater o domínio do chamado crime organizado, e se tornam um outro braço do crime organizado.

Aqui, eu registro um texto, também de Raul Jungmann, a propósito dessa temática.

03/02/2022

PLENÁRIO

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

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Eu, na qualidade de Presidente, à luz da postura colaborativa de todos os Colegas, também não vou me estender. Mas, na qualidade de Presidente do Observatório de Direitos Humanos do Conselho Nacional de Justiça, gostaria de fazer aqui umas rápidas digressões.

Em primeiro lugar, gostaria de parabenizar esse voto exemplar do Ministro Edson Fachin, que revela a sua sensibilidade com relação ao valor justiça e que me rememora Calamandrei quando afirmava que justiça não é algo que se aprende, justiça é algo que se sente. Isso revela a sua alma voltada e a sua vida consagrada em homenagem a esse valor maior que é a justiça. E também saudar os votos que se sucederam, inclusive a divergência aberta pelo Ministro Alexandre de Moraes, mostrando que há uma grande necessidade de se fazer uma conexão entre as razões jurídicas e as razões filosóficas, que demandam a proteção exaustiva dos direitos humanos, com a realidade prática.

Aqui, temos um conflito - digamos assim - não de escolhas trágicas, mas um conflito trágico, porque nós estamos diante de direitos humanos das pessoas carentes, das pessoas pobres e estamos também diante de um quadro em que os próprios policiais também pertencem às comunidades e também sofrem essas retaliações desses grupos que o Ministro Gilmar Mendes mencionou como organizações criminosas, sem entrar na questão referente às milícias.

Então, na qualidade de Presidente do Observatório de Direitos Humanos, nós podemos captar esse confronto de tragédias humanas. Em primeiro lugar, as estatísticas do Observatórios de Direitos Humanos revelam que há predominância, entre os mortos dessas operações, de jovens negros, pobres e desarmados. Por outro lado, os policiais também são vítimas inconscientes dos efeitos deletérios dessa violência e desse

ADPF 635 MC-ED / RJ

terror, são vítimas letais de variados transtornos psíquicos que afetam a sua saúde e seus familiares. Eu anotei que a taxa de afastamento do exercício das funções policiais é alarmante, a revelar que o sistema precisa realmente de uma correção de rumos que proteja a vida e a saúde de todos, ou seja, dos integrantes da comunidade, aí encartados também esses policiais.

Recentemente, numa película brasileira, revela-se que uma policial, residente em uma comunidade, travou uma desavença com uma pessoa da família que lavou as suas fardas e deixou-as secar aparentemente num varal à exposição das organizações criminosas, que acabariam descobrindo a sua origem e a aniquilando.

Então, realmente, há um estado de coisas inconstitucional. Nós temos de ter deferência à política pública e aos governantes, mas o momento é efetivamente de o Supremo Tribunal Federal, diante desse estado de coisas inconstitucional, enfrentar essa questão à luz da sua concretude e estabelecer essas diretrizes, que aqui estão sendo muito bem encaminhadas pelos eminentes Pares do Supremo Tribunal Federal.

Eu então apenas destaco que são conhecidos os horrores praticados pelos membros de organizações criminosas fortemente armadas e estabelecidas em regiões depauperadas do nosso país, especialmente no Estado e na Cidade do Rio de Janeiro. Faço aqui uma digressão de todas as estratégias já utilizadas, desde a época do Governo Brizola, e evidentemente quero aqui manifestar que não acredito que ele tenha feito nenhum acordo com líder de tráfico de drogas, mas todas as políticas tentadas levaram efetivamente ao insucesso, até que chegamos a esse estado de coisas inconstitucional.

Então, a verdade é que, embora absolutamente minoritários dentro das comunidades - isso é muito importante que se diga, e isso eu tive a oportunidade de explicar recentemente à Secretaria de Direitos Humanos, braço direito de Michelle Bachelet na ONU -, a polícia também defende a comunidade quando há um confronto entre esses grupos de traficantes; e ela intervém exatamente para defender a comunidade inocente. E, aí, também há uma defesa de direitos humanos daqueles que moram nessas

ADPF 635 MC-ED / RJ

localidades depauperadas.

Então eu destaco que, embora absolutamente minoritários dentro das comunidades, os membros das organizações criminosas impõem o poder paralelo, como aqui foi mencionado, que viola gravemente os direitos dos moradores e que não pode ser tolerado pelo Estado.

Muito embora haja uma discricionariedade política, uma deferência ao Poder Executivo, necessário à luz da cláusula da separação de poderes, e muito embora haja hoje uma deferência também conduzida por uma nova visão de capacidade institucional - muito bem destacada pelos professores Cass Sunstein e Adrian Vermeule -, a verdade é que, nesses casos, é necessária a intervenção do Judiciário. Não se pode atuar com mero absenteísmo de deferência ao Poder Executivo diante da provocação que foi engendrada junto ao Poder Judiciário.

Realmente, estamos diante de um litígio estrutural, conforme aqui mencionou o Ministro Gilmar Mendes. De sorte que, em rápidas palavras, concluí que as operações policiais armadas em áreas residenciais devem ser excepcionalíssimas. A preservação dos direitos fundamentais das pessoas que vivem, trabalham e circulam nas comunidades do Rio de Janeiro deve ser prioridade na política de segurança pública eleita pelo governo do Estado.

Em segundo lugar, fazendo essa ponderação, é legítimo empreender ações voltadas a conter a expansão dessas organizações criminosas, que prejudicam os moradores dessas comunidades, que não têm condição de morar em outros bairros. Isso já é um outro problema para o qual a política pública também deve se voltar.

E, entendendo essas ações, por vezes, legítimas, nós temos evidentemente que estabelecer critérios que protejam, acima de tudo, os direitos humanos, que não podem ceder diante de qualquer suposto interesse público.

E aí, então, assento que, nada obstante, os moradores das regiões carentes também não podem ter sua vida, sua propriedade e suas liberdades constantemente ofendidas e ameaçadas por uma política que não tenha por norte o respeito aos direitos humanos e que se distancie da

ADPF 635 MC-ED / RJ

centralidade que eles ocupam em um Estado Democrático e Constitucional de Direito. Aqui, eu trago, pelo Observatório, dados dramáticos de morte de inocentes, de crianças, enfim, e, reitero, de jovens negros, pobres e desarmados.

Ao mesmo tempo - e aí que se revelou a complexidade da matéria -, esse absenteísmo estatal na preservação e na prestação do serviço de segurança pública também produz efeitos deletérios na qualidade de vida nas comunidades, permitindo o fortalecimento e enraizamento de organizações criminosas responsáveis por cooptar crianças e adolescentes desamparados e os levar para a prática dos crimes.

O que ocorre? Oferecem-se vantagens aos jovens que não têm muita opção de emprego, e vantagens que são tentadoras para que eles passem a participar e integrar esses grupos criminosos.

De sorte que nós também temos que levar em consideração essa realidade. E não podemos, em casos concretos, impedir que o Estado possa adotar as abordagens consideradas necessárias, dependendo do caso concreto. E, nisso, estou, na verdade, ingressando no consenso que já se formou aqui no nosso corpo de julgamentos.

O elevado número de mortes em operações policiais, inclusive de inocentes, revela deficiências graves no planejamento da segurança pública voltada à redução dos danos potenciais à população.

Eu destaco aquilo que mencionei, no início, que recebi do governador do Estado, hoje, a notícia de que, muito embora o Tribunal de Contas tenha declarado a suspensão do contrato, ontem foi liberada a suspensão do contrato, mercê de a aquisição dos equipamentos já ter sido realizada outrora. Então, os equipamentos estão disponíveis, mas acho que vale a pena manter a determinação da aquisição nesse prazo porque, evidentemente, nós temos aqui um item de observação do cumprimento da decisão. Então, teremos condições de verificar se realmente esses equipamentos foram utilizados, foram adquiridos, serão utilizados conforme a *ratio essendi* desse voto.

Considerando, então, tudo quanto aqui foi exposto, eu, na realidade, também, ironicamente, acho que todos têm razão dentro dessas

ADPF 635 MC-ED / RJ

ponderações que fizeram.

As outras observações de divergência que eu manifesto é exatamente com relação ao sigilo dos protocolos de atuação policial, exatamente porque isso faz parte de uma estratégia de segurança pública. Então, esse sigilo é importantíssimo e diz respeito, digamos assim, àquele que está na frente dos trabalhos de atuação policial.

Por outro lado, também, à semelhança de inúmeros outros Colegas e votos substanciosos, eu não entendo que não se deva realizar buscas oriundas e decorrentes de denúncias anônimas. Eu observo que essas buscas realizadas em denúncias anônimas têm em mente exatamente a proteção de testemunhas e informantes prevista na própria lei, sem a qual não se chegaria ao resultado a que se chega em várias operações em que sempre são aprendidas quantidades enormes de drogas, porque o Brasil não consegue ter o controle do tráfico interno e internacional.

Eu, que tinha uma vasta experiência de anos na Justiça - 45 anos de Justiça -, quando cheguei na Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, fiquei abismado com os *habeas corpus* que noticiavam que determinado cidadão fora preso dirigindo um caminhão com uma tonelada de cocaína, uma tonelada de maconha. Quer dizer, nunca imaginei isso, imaginei um tráfico do varejo, nunca imaginei que o Brasil tivesse, digamos assim, essa incapacidade de conter o tráfico da forma como ele se realiza.

Por outro lado, também manifesto singelas divergências em razão a que o CNMP avalie a eficiência das alterações movidas *interna corporis* pelo Ministério Público Estadual. É da Constituição Federal a autonomia dos ministérios públicos dos estados. De sorte que essa também foi uma divergência aqui manifestada.

E, por fim, eu também acompanho a divergência no sentido de que o descumprimento dessa decisão possa vir através de reclamação, mas também não me oponho que o Supremo Tribunal Federal faça uma vigília judicial no concernente ao cumprimento da decisão judicial.

Acho mesmo que a alocação de tudo quanto aqui foi exposto no Observatório de Direitos Humanos do Conselho Nacional de Justiça, que

ADPF 635 MC-ED / RJ

é composto por segmentos que atuam no combate à violência nas comunidades, ao racismo estrutural e às demais tragédias que acometem a sociedade brasileira, ficarão, ali, bem alocados e que tem grupo de trabalho para acompanhar o cumprimento dessas decisões. Porque, se nós criamos um grupo de trabalho próprio para acompanharmos o cumprimento das decisões da Corte Interamericana de Direitos - e temos feito isso com excelência, porque, em uma audiência em tempo real, a Corte Interamericana lavrou elogios em relação ao trabalho do CNJ -, o CNJ também tem condições de acompanhar o cumprimento dessa decisão muito relevante e oportuna do Supremo Tribunal Federal.

De sorte que, à luz de tudo quanto eu considerei, de forma célere para ser coerente com o meu próprio Colegiado, que colaborou para que hoje houvesse o término dessa questão que aflige os segmentos que acompanham esse drama nacional, voto no sentido de **acompanhar as divergências** lavradas pelo Ministro Alexandre de Moraes, que foram mínimas, tendo em vista que Sua Excelência o Ministro Luiz Edson Fachin, em um ato de humildade judicial, generosidade e sensibilidade, pôde compreender a necessidade de nós introjetarmos diminutas mudanças.

Então, rendo todas essas homenagens ao Ministro Edson Fachin, relembrando ainda, Ministro Edson Fachin, que recentemente o Professor Cass Sunstein escreveu uma obra sobre a Constituição sob a ótica de várias mentes. E há um capítulo sobre humildade judicial. Ele diz que os juízes devem ter humildade judicial, mas têm de decidir as questões. Então diz ele que, ainda que o céu caia sobre a terra, os juízes têm de decidir, mas, se realmente o céu for cair sobre a terra, é preciso a prudência que Vossa Excelência teve no momento em que lavrou esse voto que ficará para os anais da história do Supremo Tribunal Federal.

Com essas palavras, quero agradecer ao Colegiado por nós termos enfrentado essa questão, termos concluído o julgamento ainda nessa primeira fase.

E quero saudar agora o nosso Vice-Procurador-Geral, que não tinha, no momento do início da sessão, entrado. Mas também seria razoável que

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 516 de 530

ADPF 635 MC-ED / RJ

eu não percebesse, porque Vossa Excelência está pela metade, em excelente forma física, e eu poderia não o reconhecer, mas estou lavrando esse elogio e esse voto de saudação a Vossa Excelência porque não tinha mencionado a sua presença.

03/02/2022

PLENÁRIO

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

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Senhoras Ministras, Senhores Ministros, ilustre representante do Ministério Público, senhoras e senhores,

Há duas ordens de consideração que entendo essenciais ao julgamento desta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

(1) De um lado, são conhecidos os horrores praticados por membros de organizações criminosas fortemente armadas e estabelecidas em regiões depauperadas do nosso país, especialmente no Estado e na Cidade do Rio de Janeiro, conhecida pela grave situação de segurança pública que aflige os moradores desde meados da década de 1970. As dificuldades no controle das fronteiras terrestres e marítimas contra o tráfico de drogas e de armas, o déficit estrutural das forças de segurança pública, constituem fatores que abriram caminho para o recrudescimento da criminalidade urbana.

Ao longo dos anos, diversas tentativas de responder a esse quadro dramático alternaram-se nos sucessivos governos do Estado, nenhuma delas tendo alcançado resultados duradouros de pacificação da sociedade. Na década de 1980, optou-se por uma política pautada em menos confrontos policiais nas comunidades e ampliação na prestação de serviços sociais, com a criação do Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos pelo então Governador Leonel Brizola. Os resultados promissores não foram alcançados, por razões internas e internacionais (aumento do tráfico ilícito de drogas na Colômbia e da força econômica e bélica dos cartéis na América Latina) e a década de 1990 testemunhou o fortalecimento do discurso de lei e ordem, apoiado pela sociedade, que votou em políticos que prometiam retomar as operações, inclusive

ADPF 635 MC-ED / RJ

militares, nos morros do Rio de Janeiro, para a chamada “guerra às facções”. Mais uma vez a falta de resultados práticos duradouros levou a uma nova alternância, nos anos 2000, com planos voltados à valorização, treinamento, inteligência e aparelhamento das polícias, de que foi exemplo o projeto das Delegacias Legais, que deu resultados, e a investigação de denúncias da existência da chamada “banda podre da polícia”. Esses programas foram sucedidos pelas chamadas políticas de “reocupação de territórios”, das quais as UPPs foram o carro-chefe.

Como se sabe, alguns dos principais especialistas em segurança pública do país exerceram, desde a década de 1980, o importante cargo de Secretário de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, a revelar a complexidade e profundidade do problema enfrentado, para o qual não existe resposta fácil.

A verdade é que, embora absolutamente minoritários dentro das comunidades, os membros das organizações criminosas impõem um poder paralelo que viola gravemente os direitos dos moradores e que não pode ser tolerado pelo Estado.

A discricionariedade política na definição dos objetivos de segurança pública e dos meios de sua realização constitui elemento essencial do Estado Democrático de Direito e da separação de poderes. Consideradas as capacidades institucionais de cada ramo do poder, bem como o dever de respeitar as escolhas dos cidadãos expressadas nas eleições, deve ser excepcionalíssima e pontual o controle jurisdicional em matérias intrínsecas ao exercício das funções políticas.

(2) De outro lado, e este é o segundo conjunto de considerações que deve presidir esta decisão, é dever das Cortes Supremas e Constitucionais zelar pela observância e normatividade dos direitos fundamentais e dos direitos humanos. A proteção desses direitos é a razão maior a conferir legitimidade à função de controle de constitucionalidade realizada pelo Poder Judiciário sobre os atos dos poderes públicos. Embora não seja exclusiva das Cortes a função de interpretação da Constituição e a garantia de que os seus objetivos fundamentais resistirão a eventuais ataques das maioria eleitorais, é do Judiciário a palavra final sobre a

ADPF 635 MC-ED / RJ

existência ou não de violações, pelo governo e por seus agentes, às normas imutáveis da nossa sociedade.

No exercício do controle de constitucionalidade, impõem-se regras de interpretação que envolvem o respeito às capacidades institucionais, a deferência ao âmbito de discricionariedade político-administrativa do Governo, o juízo de racionalidade e razoabilidade a admitir que variadas interpretações sejam igualmente legítimas à luz da Constituição e na ponderação dos direitos fundamentais que eventualmente entrem em conflito, como é o caso, de um lado, da segurança pública – que pode recair na proibição da proteção insuficiente – e, de outro lado, dos direitos à vida, à liberdade de locomoção, à dignidade humana dos moradores de regiões submetidas a verdadeiras guerras conduzidas pelo Estado contra as organizações criminosas.

Neste aspecto, é importante que, qualquer que seja a política de segurança pública planejada e desenvolvida pelo Governo eleito, o Tribunal, como Corte Suprema do país, encarregada da garantia dos direitos humanos cuja violação foi declarada pela Corte Interamericana, exija a observância de padrões de conduta pelas forças policiais, sobretudo voltados à redução da letalidade e ao máximo respeito e consideração pelos direitos fundamentais de que todos são titulares num Estado de Direito. Não há espaço para um direito de exceção numa democracia constitucional. A excepcionalidade dos confrontos armados em regiões habitadas deve ser a tônica da ação policial. A população inocente não pode ser absolutamente desconsiderada ou transformada em “parte da paisagem”.

Daí porque é legítima a atuação pontual do Poder Judiciário, para a fixação de diretrizes constitucionais a serem seguidas pelos órgãos responsáveis pela política de segurança pública do Rio de Janeiro, uma vez verificados os seguintes fatores: (1) violação maciça de direitos fundamentais de um número significativo de pessoas; (2) prolongada omissão das autoridades, com a configuração de “bloqueio institucional” para a garantia dos direitos; (3) necessidade de coordenação de diversas entidades e órgãos; (4) potencial congestionamento da justiça, se todos os

ADPF 635 MC-ED / RJ

que tiverem seus direitos violados demandarem individualmente.

Ademais, o caso em análise se qualifica como litígio estrutural, que exige: (1) Técnica decisória mais flexível, baseada no diálogo e na cooperação; (2) atribuição ao governo da atribuição de formulação do plano, com fixação de prazo certo e determinação de alocação de recursos, combinada com a retenção da jurisdição da Corte para acompanhar, dinamicamente, a evolução dessa adequação da política de segurança pública do Rio de Janeiro à Constituição e às leis do país. Por fim, o monitoramento, pela Corte, da observância das diretrizes aqui fixadas envolve: (1) remessa periódica de informações pelas autoridades envolvidas; (2) audiências públicas.

Mérito

À luz das premissas antes estabelecidas, há estabelecido consenso no sentido de que operações policiais armadas em áreas residenciais devem ser excepcionalíssimas.

A preservação dos direitos fundamentais das pessoas que vivem, trabalham e circulam nas comunidades do Rio de Janeiro deve ser prioridade na política de segurança pública eleita pelo Governo do Estado.

Evidentemente, dentro dos limites impostos pela Constituição, é legítimo empreender ações voltadas a conter a expansão das organizações criminosas que, fortemente armadas, impõem verdadeiro reino de terror nos locais onde se encontram estabelecidas.

Nada obstante, os moradores das regiões carentes não podem ter sua vida, sua privacidade, sua propriedade e suas liberdades constantemente ofendidas e ameaçadas por programas de atuação estatal que não levem em conta o respeito aos direitos humanos, distanciando-se da centralidade que eles ocupam num Estado Democrático e Constitucional de Direito. Em tempos de paz, não é constitucionalmente aceitável que forças de segurança do Estado atuem descurando do objetivo de impedir que haja vítimas letais em suas ações. É preciso adotar como princípio de ação a não letalidade.

Os dados precisam ser conhecidos e lembrados. A ADPF foi ajuizada

ADPF 635 MC-ED / RJ

em 2019, quando, seguidamente, mortes de crianças foram produzidas por trocas de tiros entre a polícia e suspeitos: (d.1.) em fevereiro de 2019, uma menina de 11 anos morreu atingida por um disparo, na porta do bar de sua mãe, em Triagem; (d.2) em março de 2019, um menino de 12 anos morreu atingido por tiros no abdômen, na perna e no pescoço, durante uma operação policial em Mesquita; (d.3) em maio de 2019, um menino de 11 anos morreu atingido por uma “bala perdida” durante troca de tiros entre polícia e suspeitos de crime, em Bangu; (d.4) em setembro de 2019, um menino de 12 anos, morreu com um tiro na cabeça, durante operação contra roubo de carga, no Complexo do Chapadão; (d.5) em outubro de 2019, um menino de 17 anos, morreu atingido por um tiro durante operação policial na comunidade Para-Pedro, em Irajá.

Nos primeiros 9 meses de 2019, o total de mortos de civis em operações e patrulhamento policiais alcançou 1402 pessoas, assassinadas no Estado do Rio de Janeiro em situações de atuação letal das forças de segurança pública. As mortes causadas pelas forças policiais totalizam 40% do total de mortes violentas na cidade do Rio e 44% na região de Niterói. As estatísticas dos observatórios de direitos humanos revelam que há predominância, entre os mortos, de jovens negros, pobres e desarmados!

A situação caracteriza uma atuação estatal que, independentemente da intencionalidade dos seus agentes e mesmo de sua culpa, produz violação massiva de direitos fundamentais de moradores de regiões depauperadas do Rio de Janeiro.

A título de registro histórico, é importante considerar que o próprio processo de urbanização e de regulação da ocupação do espaço urbano produziu a marginalização de parcelas imensas da nossa população, criando verdadeiro apartheid geográfico.

A habitação dos morros cariocas com moradias precárias, dando origem às favelas, remonta à destruição dos cortiços do Rio de Janeiro. Licenças, alvarás, normas de construção, inviabilizaram a moradia e convívio dos pobres nas mesmas regiões e bairros dos ricos e da classe média. Exemplo disso, o Decreto Municipal 391, de 10 de fevereiro de

ADPF 635 MC-ED / RJ

1903, permitiu a construção de barracões toscos somente “nos morros que não tiverem habitação”, deslocando a população pobre e submetendo-a ao controle permanente da polícia . Essa territorialização produziu, nas palavras de Gizlene Neder, uma cidade quilombada, de um lado, e uma cidade europeia, de outro, num país recém-saído da Abolição do Regime de Escravidão dos negros.

Condicionantes históricas desta natureza estão na raiz do impacto desproporcional da política pública de segurança do Estado do Rio sobre a população pobre e negra. Os efeitos das medidas e atos do poder público impactam desigualmente esse grupo vulnerável.

Significa dizer que, mesmo inconscientemente, ações violentas são preponderamente praticadas contra vítimas que não contam com o mesmo respeito e consideração que as forças de segurança dedicam às camadas remediadas da sociedade. Deliberadamente ou não, vieses cognitivos protegem desigualmente as pessoas com base na sua aparência, no seu modo de vestir, na sua ocupação, nas suas posses.

É deste contexto que nasce o denominado racismo estrutural, definido pelo funcionamento excludente e discriminatório do aparelho estatal, independentemente da intenção deliberada dos agentes, operadores institucionais, de agir, conscientemente, com propósito racista.

Na lição de Achille Mbembe, essas estruturas assim mecanizadas produzem verdadeira necropolítica. A repetição de operações de segurança que geram mortes e insegurança automatiza o poder de ditar quem pode viver e quem deve morrer, com base numa principiologia que, consciente ou inconscientemente, determina quem importa e quem não importa, quem é descartável e quem não é.

Ao mesmo tempo, e daí vem a complexidade da matéria, o absenteísmo estatal na prestação do serviço de segurança pública também produz efeitos deletérios para a qualidade de vida nas comunidades, permitindo o fortalecimento e enraizamento de organizações criminosas, responsáveis por cooptar crianças e adolescentes desamparados e levá-los à prática de crimes.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Por conseguinte, não se pode impedir o Estado de adotar as abordagens que considerar necessárias à implementação de sua política de segurança pública, cabendo ao Judiciário controlar os excessos violadores de direitos humanos e fundamentais.

O elevado número de mortes em operações policiais, inclusive de inocentes, revela deficiências graves de planejamento de segurança pública voltado à redução dos danos potenciais à população. A política de enfrentamento está voltada à letalidade, e não à contenção da violência e das mortes.

Em primeiro lugar, o Decreto Estadual 46.775/2019, que extinguiu as gratificações por redução de homicídios em operações policiais, contraria o objetivo de preservação da vida.

Em segundo lugar, somente depois de deferida a medida cautelar é que se deu início à instalação de GPS e câmeras de áudio e vídeo nas fardas e viaturas, medida esta que vem se revelando altamente eficaz, nos Estados que a implementaram, na redução da letalidade das ações policiais, protegendo a vida dos próprios membros das corporações, diante do efeito dissuasório que as câmeras e filmagens produzem contra o emprego de violência por todos os envolvidos nas abordagens.

Nada obstante, é importante registrar que nem todas as ações policiais de entrada em regiões ocupadas por organizações criminosas podem nem devem ser registradas e tornadas públicas. A violência e o elevado poder bélico registrado em poder dessas organizações atinge também os próprios policiais que, por conseguinte, ficariam absolutamente desprotegidos se viesse a ser levantado o sigilo de seus protocolos de atuação.

Esta é a razão pela qual tal medida não pode ser deferida, com a devida vênia dos entendimentos em contrário, na extensão pretendida pelos Autores da presente Arguição.

Deveras, o sigilo dos protocolos de atuação policial, por ser adequado, necessário e proporcional para os fins a que se destina (não expor os agentes policiais a risco de vida), encontra-se em harmonia com o princípio da razoabilidade, submetendo-se ao Controle Externo do

ADPF 635 MC-ED / RJ

Ministério Público, a fim de evitar a violação de direitos fundamentais;

Do mesmo modo, considero que o cumprimento de mandados judiciais de busca domiciliar deve observar estritamente as diretrizes constitucionais e legais, mas divirjo do Relator quanto à vedação, *in totum*, da realização de buscas fundadas em denúncia anônima. Revela-se suficiente exigir que a denúncia anônima seja circunstanciada, acompanhada de elementos bastantes e suficientes a indicar sua procedência.

Divirjo, ainda, da determinação do Relator, no sentido de que o CNMP deva proceder à avaliação da eficiência da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, porquanto o órgão Ministerial Estadual detém autonomia organizacional interna, observados os parâmetros legais de regência, inexistindo, *in casu*, indícios de irregularidade que exijam a intervenção do CNMP.

Por fim, divirjo da determinação do Relator, no sentido de que o Ministério Público Federal acompanhe e investigue eventual descumprimento desta decisão, tendo em vista a existência de instrumento legal para impugnar o descumprimento de decisões do Supremo Tribunal Federal, qual seja, a Reclamação Constitucional.

À luz de todo o exposto, pedindo **vênia ao Relator** para acompanhá-lo apenas parcialmente e proferir meu voto **nos termos da divergência inaugurada pelo Ministro Alexandre de Moraes**.

É como voto.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 525 de 530

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

EMB. DECL. NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

EMBTE. (S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

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

EMBTE. (S) : EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRO-DESCENDENTES E CARENTES

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

EMBTE. (S) : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV. (A/S) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMBTE. (S) : JUSTIÇA GLOBAL

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

EMBTE. (S) : 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)

EMBTE. (S) : ASSOCIACAO REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARE

ADV. (A/S) : CAROLINE MENDES BISPO (183240/RJ)

EMBTE. (S) : 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)

EMBTE. (S) : 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)

EMBTE. (S) : 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

EMBTE. (S) : COLETIVO PAPO RETO

EMBTE. (S) : MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS

EMBTE. (S) : REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLENCIA

EMBTE. (S) : FALA AKARI

EMBTE. (S) : INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL

ADV. (A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)

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

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

Decisão: Após o voto do Ministro Edson Fachin (Relator), que acolhia os embargos de declaração para: 1. Deferir o pedido de medida cautelar constante do item "a" da petição inicial, a fim de

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 526 de 530

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 a previsão dos recursos necessários para a sua implementação; 2. Determinar que até que o plano mais abrangente seja elaborado, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais; 3. Propor ao Colegiado que seja criado, nos termos do arts. 27, § 2º, e 30, III, do RISTF, um Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã, formado por representantes do STF, pesquisadores e pesquisadoras, representantes das polícias e de entidades da sociedade civil, a serem, oportunamente, designados pelo Presidente do Tribunal, após aprovação de seus integrantes pelo Plenário da Corte; 4. Reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letras, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida - e nenhum outro bem - de uma ameaça iminente e concreta; 5. Reconhecer, sem efeitos modificativos, a imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes; 6. Deferir o pedido constante do item "h" da petição inicial, de forma a suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil; 7. Deferir o pedido constante do item "d" da petição inicial para 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

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 527 de 530

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; 8. Deferir o pedido constante do item "e", para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados; 9. Deferir o pedido constante do item "j" da petição inicial, para 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; 10. Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em 60 (sessenta) dias, avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, mantendo este Tribunal informado acerca dos resultados da apuração; 11. Determinar que a investigação das alegações de descumprimento da decisão proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais e de se preservar os vestígios em casos de confronto armado, inclusive no recente episódio na comunidade de Jacarezinho, seja feita pelo Ministério Público Federal, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 21.5.2021 a 28.5.2021.

Decisão: Após o complemento do voto do Ministro Edson Fachin (Relator) e do voto do Ministro Alexandre de Moraes, que divergia do Ministro Relator apenas quanto aos itens 6; 7, subitem ii; 10 e 11, afastando a implementação dessas medidas, o julgamento foi suspenso. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 15.12.2021.

Decisão: Em continuidade de julgamento, após o voto do Ministro André Mendonça, que divergia do voto do Ministro Edson Fachin (Relator) quanto aos itens 2, 4 e 9, e acompanhava a divergência inaugurada pelo Ministro Alexandre de Moraes quanto aos itens 6, 7, subitem ii, e 11; do voto do Ministro Nunes Marques, que divergia do Relator e acompanhava o Ministro Alexandre de Moraes quanto aos itens 6, 7, subitem ii, 10 e 11, e, quanto aos itens 2, 4 e 9, também divergia do Relator, acompanhando o Ministro André Mendonça; do voto da Ministra Rosa Weber, que acompanhava, em parte, o Relator quanto ao item 6, e,

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 528 de 530

quanto aos itens 7, subitem ii, 10 e 11, divergia do Relator e acompanhava o Ministro Alexandre de Moraes; e do voto do Ministro Dias Toffoli, que acompanhava na íntegra o voto divergente do Ministro Alexandre de Moraes, o julgamento foi suspenso. Ausente, justificadamente, o Ministro Roberto Barroso. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 2.2.2022.

Decisão: O Tribunal acolheu parcialmente os embargos de declaração para: 1 - por unanimidade e nos termos do voto do Ministro Edson Fachin (Relator), deferir o pedido de medida cautelar constante do item "a" da petição inicial, a fim de 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 a previsão dos recursos necessários para a sua implementação; 2 - por maioria e nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro André Mendonça, determinar que até que o plano mais abrangente seja elaborado, atendido o domínio normativo da administração e consideradas as peculiaridades locais, bem como assegurado às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais, a serem avaliadas, quando do emprego concreto, pelas próprias forças, cabendo aos órgãos de controle e ao Judiciário, avaliar as justificativas apresentadas quando necessário. Assim, no que tange à aplicação dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, **tal como aqui consta (itens "2" e "4")**, cabe às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas *a fortiori*; 3 - por unanimidade e nos termos do voto do Relator, criar um grupo de trabalho sobre Polícia Cidadã no Observatório de Direitos Humanos localizado no Conselho Nacional de Justiça; 4 - por maioria e nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro André Mendonça, reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado quando, ressalvada a ineficácia da elevação gradativa do nível da força empregada para neutralizar a situação de risco ou de violência, (i) exauridos demais meios, inclusive os de armas não-letras, e for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 529 de 530

sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Cabe ao Executivo local sopesar, de um lado, a necessidade de reduzir o risco de dano desnecessário aos direitos humanos nas operações policiais nas favelas, e de outro, as ameaças enfrentadas pelos agentes públicos no cumprimento de seus deveres estatais. Fica ressalvada a possibilidade, desde que posteriormente justificada, que o agente do Estado possa desde logo fazer uso de força potencialmente letal, quando se fizerem necessárias e proporcionais à ameaça vivenciada no caso concreto. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida e nenhum outro bem de uma ameaça iminente e concreta. Aqui, por igual, como já salientado acima, cabe às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas *a fortiori*; 5 - por unanimidade e nos termos do voto do Relator, reconhecer, sem efeitos modificativos, a imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes; 6 - por maioria e nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Rosa Weber, Roberto Barroso e Cármem Lúcia, indeferir, o pedido constante do item "h" da petição inicial, mantendo o sigilo dos protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro; 7 - Deferir, **em parte**, o pedido constante do item "d" da petição inicial para 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: (i) a diligência, no caso específico 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, **pode ter por base denúncia anônima**; (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. Os subitens (i), (iii) e (iv) foram julgados à unanimidade e nos termos do voto do Relator. O subitem (ii) foi julgado por maioria e nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencido o Ministro Edson Fachin (Relator); 8 - por unanimidade e nos termos do voto do Relator, deferir o pedido constante do item "e" da petição inicial, para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 530 de 530

policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados, sem prejuízo da atuação dos agentes públicos e das operações; 9 - por maioria e nos termos do voto do Relator, considerando que a legislação estadual vai ao encontro da pretensão da parte requerente, deferir o pedido constante do item "j" da petição inicial, para 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, vencidos os Ministros André Mendonça e Nunes Marques; 10 - por maioria e nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Roberto Barroso, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, indeferir o pedido para que o Conselho Nacional do Ministério Público avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro; 11 - por maioria e nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, indeferir o pedido para que eventual descumprimento da decisão proferida por este Tribunal seja investigado pelo Ministério Público Federal. Redigirá o acórdão o Ministro Edson Fachin (Relator). Ausente, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli, que já havia proferido voto em assentada anterior. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 3.2.2022.

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármem Lúcia, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Dias Toffoli.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Humberto Jacques de Medeiros.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário