

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 a 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 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 inconstitucional). 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 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 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 Misse, 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 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, 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 Misse:

“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 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 fortalecimento 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 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 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 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 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 sociedade 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 o 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 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 abrangeria 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 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*. 2ª 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 técnica processuais de implementação, a fase de cumprimento pode ficar à deriva, dependendo, fundamentalmente, do comportamento do réu”.

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 substitua 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”.

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 causadas 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 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.**”

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 Flavio 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 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 Negoinho 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 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 Mangueiras. 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.

(...)

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

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

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

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

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

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

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

O ponto central do diferimento 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, 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 obrigatória 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 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 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, 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).

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 étnica 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 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 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 expresse 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 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 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.

A ideia de excepcionalidade decorre de um juízo de proporcionalidade que aparece de forma nítida nos Artigos 9 e 10 dos Princípios Básicos 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 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 um 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 permissível 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 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 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-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.

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 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 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 a execução de mandado e, se for caso, no momento em que ocorre o seu cumprimento, requerer e autorizar a busca e apreensão em 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 8). 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.

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-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 .

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).

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 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 atuação policial, vale frisar que o arguente, 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.”

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 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 Federal 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 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

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 restringidas as operações policiais durante o período de pandemia, foi 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 esbarrará, 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, "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 escritórios 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:

“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 obrigá-lo 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 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 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 inconstitucional, já reconhecido por este Supremo Tribunal Federal, ele se legitima por várias racionalidades 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 juntamos 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:

“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 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 tomando 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 omissos 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 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, 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 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 INVIOLÁVEL. 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 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 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 traduza verdadeira urgência legitima 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.

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 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 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 circunstanciado, 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, 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 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 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, conseqüentemente, 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 conseqüente 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, 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 policiais, 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 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 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 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

Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, defiro 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.

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 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 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.

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 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.

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 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 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 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 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 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 dialógico 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 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 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 reestruturadamente 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 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-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 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.

É como voto.