

03/04/2025

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

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

ADPF 635 / RJ

PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
AM. CURIAE.	:COLETIVO PAPO RETO
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS
AM. CURIAE.	:REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA
AM. CURIAE.	:FALA AKARI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	:PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S)	:ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S)	:ISABELLA VIEIRA MACHADO HENRIQUES
ADV.(A/S)	:PEDRO MENDES DA SILVA
AM. CURIAE.	:PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	:EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
AM. CURIAE.	:ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO DO ESTADO DO RJ
ADV.(A/S)	:THIAGO GOMES MORANI
AM. CURIAE.	:CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CFOAB
ADV.(A/S)	:FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY
AM. CURIAE.	:CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL - CEJIL
ADV.(A/S)	:MARIA BEATRIZ GALLI BEVILLACQUA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM
ADV.(A/S)	:DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:RAFAEL RAMIA MUNERATI
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE PESQUISAS LABJACA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL - IARA

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO INDEPENDENTE MÃES DE MAIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL
ADV.(A/S)	:OPHIR FILGUEIRAS CAVALCANTE JUNIOR
AM. CURIAE.	:DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIAO
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE - IAL
ADV.(A/S)	:FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S)	:DANIEL SANCHEZ BORGES
ADV.(A/S)	:TÂNIA MONIQUE FAIAL CORREA
ADV.(A/S)	:GILBERTO SANTIAGO LOPES
ADV.(A/S)	:RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
ADV.(A/S)	:KARINA OLIVEIRA MARINHO
AM. CURIAE.	:NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS (LADIH)
ADV.(A/S)	:ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIMINALÍSTICA - ABC
ADV.(A/S)	:RAFAEL ALFREDI DE MATOS
ADV.(A/S)	:LUIZ GUILHERME ROS
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:GUSTAVO KELLY ALENCAR
AM. CURIAE.	:SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIARIOS DE CARGAS E LOGISTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS ASSOCIACOES DE FAVELAS COMUNIDADES E AMIGOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAFCAERJ
ADV.(A/S)	:GUILHERME RODRIGUES TARTARELLI PONTES
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO DE ATACADISTAS E DISTRIBUIDORES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ¿ ADERJ

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:OLAVO FERREIRA LEITE NETO
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS OPERADORES PORTUARIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDOPERJ
ADV.(A/S)	:PATRICIA GOMES PEREIRA AYRES
AM. CURIAE.	:LOGISTICA BRASIL - ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS USUARIOS DOS PORTOS, DE TRANSPORTES E DA LOGISTICA
ADV.(A/S)	:LUIZ CARLOS FERRARI GONÇALVES FILHO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO NACIONAL DA ADVOCACIA CRIMINAL
ADV.(A/S)	:JAMES WALKER NEVES CORRÊA JÚNIOR
ADV.(A/S)	:MARCIO GUEDES BERTI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA NEGRA POR UMA NOVA POLITICA DE DROGAS
ADV.(A/S)	:VÍTOR MEDEIROS DE LUCENA
AM. CURIAE.	:CLÍNICA INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DA FND/UFRJ
ADV.(A/S)	:CAROLINA ROLIM MACHADO CYRILLO DA SILVA
AM. CURIAE.	:FUNDACAO OSWALDO CRUZ
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE DEFESA DA POPULAÇÃO NEGRA (IDPN)
ADV.(A/S)	:JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA
ADV.(A/S)	:DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA
AM. CURIAE.	:MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DE SUPERMERCADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ANA PAULA ALMEIDA DA ROSA
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS EMPRESAS DE MOBILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ELAINE FASOLLO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	:KARINE MOREIRA GARCIA
AM. CURIAE.	:MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE

ADPF 635 / RJ

	JANEIRO
CTS. VUL.	:DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	:CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S)	:FABRICIO CORREIA DE AQUINO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	:LUCIANA LAURIA LOPES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO TODOS PELO RIO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E ASSUNTOS DE POLÍCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:CARLOS ALBERTO FERREIRA DIAS
AM. CURIAE.	:COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:WALLACE DE ALMEIDA CORBO
ADV.(A/S)	:CECILIA DE QUEIROZ GONCALVES DE ALMEIDA PADRAO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
ADV.(A/S)	:GUILHERME HENRIQUE DOLFINI GONCALVES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO VLADIMIR HERZOG
ADV.(A/S)	:ANDRÉ LUIZ DE CARVALHO MATHEUS

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OMISSÃO ESTRUTURAL DO PODER PÚBLICO NA ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA A REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL. QUADRO CRÔNICO DE GRAVE VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS. HOMOLOGAÇÃO PARCIAL DO

ADPF 635 / RJ

PLANO DE REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL. OBRIGATORIEDADE DE RESPEITO AOS PRINCÍPIOS DE USO PROPORCIONAL DA FORÇA, CABENDO ÀS FORÇAS DE SEGURANÇA A DEFINIÇÃO DO NÍVEL DE FORÇA NECESSÁRIO A CADA CONTEXTO E OPERAÇÃO. DETERMINAÇÕES COMPLEMENTARES DECORRENTES DO PRINCÍPIO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ATIVIDADE POLICIAL E DA FUNÇÃO DE CONTROLE EXTERNO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. CRIAÇÃO DE GRUPO DE TRABALHO DE ACOMPANHAMENTO SOB COORDENAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental em que se postula a elaboração de um plano de redução da letalidade policial pelo Estado do Rio de Janeiro e medidas correlatas, alegando-se, em síntese, omissão estrutural do Poder Público na adoção de medidas de redução da letalidade policial e mora injustificada no cumprimento da sentença de 16 de fevereiro de 2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Favela Nova Brasília v. Brasil*.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão central em discussão consiste em saber se há violação de preceitos fundamentais na política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, por omissão estrutural do Poder Público, do qual resulta elevada letalidade policial, e, em caso positivo, quais são as determinações complementares necessárias para sua superação, inclusive com a análise do plano de redução da letalidade policial e medidas correlatas apresentadas.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. *Decisão per curiam*. A posição consensual da Corte externa o reconhecimento do compromisso significativo do Estado do Rio de

ADPF 635 / RJ

Janeiro em cumprir as determinações do Tribunal e reafirma o caráter posterior do controle externo das atividades policiais, com determinações visando seu aprimoramento e maior transparência.

4. *Esclarecimentos introdutórios.* A questão em discussão analisa a adequação do arcabouço institucional das forças policiais do Estado do Rio de Janeiro aos parâmetros estabelecidos pela Constituição, dentro dos limites da separação de poderes, de forma a tornar a política de segurança pública compatível com a ordem jurídica e os tratados de direitos humanos de que é signatária a República Federativa do Brasil.

5. Não há enfraquecimento ou desprestígio à atividade policial mas, ao contrário, a preocupação com a garantia de direitos da população civil e também dos agentes das forças de segurança. Não há, nem pode haver, antagonismo entre esses interesses. Quando compelidos a uma atuação violenta *a priori*, e não adstrita à efetiva necessidade, os trabalhadores e profissionais das polícias são submetidos a altíssimos níveis de estresse e risco de vida. As evidências empíricas demonstram, em complemento, não se verificar qualquer efeito dissuasório de redução da criminalidade de forma associada à letalidade das forças policiais.

6. Dados públicos apontam a realização de grande quantidade de operações policiais no curso da tramitação da ADPF e uma redução de 61% de mortes decorrentes de intervenção policial entre 2019 e 2024, bem como a redução, no mesmo período, do número de policiais mortos em serviço e a queda dos índices oficiais de crimes com resultado morte, roubos de veículo, roubos de rua, roubos a transeuntes, roubos a coletivos, roubos de celular e roubos de carga.

7. Sem embargo, a Corte reconhece a gravidade da situação da segurança pública do Rio de Janeiro, com a violação de direitos humanos decorrente da ação de organizações criminosas que se apossam de territórios, cerceiam direitos de locomoção da população e impedem o trabalho devido das forças de segurança.

8. *Reconhecimento da natureza estrutural do litígio, com a necessidade de atuação coordenada e contínua entre os entes estatais, afastado o reconhecimento do estado de coisas ainda inconstitucional.* A Corte Interamericana de Direitos

ADPF 635 / RJ

Humanos, no caso Favela Nova Brasília, reconheceu omissão relevante e consignou a mora do Estado do Rio de Janeiro no que tange à elaboração de um plano para a redução da letalidade dos agentes de segurança. A Corte reconhece que, desde o início da tramitação da ação, em 2019, o Estado do Rio de Janeiro demonstrou compromisso significativo com a determinação da Corte Interamericana e materializou medidas complexas, as quais se encontram em curso de efetiva institucionalização, sendo afastado o estado de coisas inconstitucional.

9. Sem prejuízo da homologação parcial do conjunto de atos normativos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro na qualidade de plano de redução da letalidade policial, são necessárias determinações complementares atinentes à mensuração, publicização e fiscalização de dados relacionados a mortes de civis e de agentes de segurança, a consolidação de novas medidas estruturais, a ampliação da atuação da Polícia Federal na investigação de crimes que exigem repressão uniforme e um novo ciclo de acompanhamento por meio de Grupo de Trabalho sob responsabilidade do Conselho Nacional do Ministério Público.

10. *Determinações complementares decorrentes dos princípios da publicidade e eficiência da administração pública (art. 37, CRFB) e da prestação de contas na atividade policial.* O Estado do Rio de Janeiro deve promover as adequações normativas e administrativas necessárias quanto à mensuração e monitoramento da letalidade policial, da vitimização policial e da vitimização de civis com autoridade indeterminada do disparo, bem como observar as regras procedimentais estabelecidas na decisão.

11. *Instalação de equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança.* A Corte reconhece que o Estado do Rio de Janeiro vem instalando equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos, devendo o Estado do Rio de Janeiro comprovar a implantação das câmeras nas viaturas policiais da Polícia Militar e da Polícia Civil, quando não estiver em atividades investigativas, e nas fardas ou uniformes dos agentes da

ADPF 635 / RJ

Polícia Civil nas hipóteses pertinentes.

12. Até o encerramento dos contratos vigentes na data deste julgamento e em complemento à aplicação de recursos do orçamento estadual, fica autorizado o recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelo Estado do Rio de Janeiro por meio de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere, para o fim de viabilizar o cumprimento da decisão, ainda que distinto seja o prazo de preservação das imagens em relação à regulamentação do Ministério da Justiça e da Segurança Pública.

13. Fica também excepcionalmente autorizada a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Nacional de Segurança Pública aos fundos específicos de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal, com a finalidade de garantir maior celeridade e eficiência à cooperação federativa no âmbito da segurança pública, nos tópicos especificados na decisão.

14. *Determinação de instauração de inquérito pela Polícia Federal.* A Polícia Federal deverá investigar indícios concretos de crimes com repercussão interestadual e internacional e que exigem repressão uniforme, nos termos da Lei 10.446, de 2002, bem como garantir equipe de dedicação exclusiva com a finalidade de atuação permanente e dedicada à produção de inteligência e à condução de investigações sobre a atuação dos principais grupos criminosos violentos em atividade no Estado e suas conexões com agentes públicos, sem prejuízo da possibilidade de atuação conjunta aos órgãos e forças de segurança estaduais. Deve a União garantir o incremento necessário da capacidade orçamentária do órgão e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras, a Receita Federal e a Secretaria de Estado da Fazenda do Rio de Janeiro darem máxima prioridade às diligências relativas às investigações.

15. *Determinação de plano de reocupação territorial de áreas sob domínio de organizações criminosas.* O Estado do Rio de Janeiro e municípios interessados devem apresentar plano fundado nos princípios do urbanismo social e com o escopo de viabilizar a presença do Poder

ADPF 635 / RJ

Público de forma permanente, por meio da instalação de equipamentos públicos, políticas voltadas à juventude e a qualificação de serviços básicos, devendo o plano ter caráter operacional, com cronograma objetivo, contando com alocação obrigatória de recursos federais, estaduais e municipais, inclusive oriundos de emendas parlamentares impositivas.

16. *Uso proporcional da força.* As forças de segurança devem observar a Lei 13.060, de 2014 (ADI 5.243), decorrendo a proporcionalidade no uso da força diretamente do texto constitucional e dos tratados de direitos humanos com adesão da República Federativa do Brasil. Cabe às próprias forças de segurança avaliar e definir o grau de força adequado a cada contexto e em cada operação, com controle *a posteriori*.

17. *Atendimento psicossocial aos profissionais da segurança pública e regulamentação da aferição de letalidade desproporcional na atuação funcional.* Deverá o Estado do Rio de Janeiro criar programa de assistência à saúde mental aos profissionais de segurança pública, estabelecendo como obrigatório o atendimento psicossocial quando houver envolvimento em incidente crítico e regulamentando a aferição da incidência de letalidade excessiva na atuação funcional, estabelecendo parâmetro a partir do qual profissional da área de saúde mental avaliará a necessidade de afastamento preventivo das atividades de policiamento ostensivo, ficando o retorno, nesse caso, a critério da corporação.

18. *Ingresso forçado em domicílio.* A busca domiciliar decorrente de cumprimento de mandado judicial deve ser realizada somente durante o dia, sendo válidas as buscas domiciliares executadas no contexto de flagrância delitiva, independentemente do horário, na forma do artigo 5º, XI, da Constituição, na hipótese de utilização de residências para o depósito de drogas e armas clandestinas.

19. *Presença obrigatória de ambulâncias em operações policiais.* Sem embargo do reconhecimento da relevância da regulamentação do atendimento tático pré-hospitalar, o Estado do Rio de Janeiro deve cumprir a Lei Estadual nº. 7.385/2016-RJ e regulamentar a presença obrigatória de ambulâncias em operações policiais com risco de conflito

ADPF 635 / RJ

armado, podendo os veículos permanecerem no local mais próximo possível em que seja viável a prestação do atendimento médico em segurança. A exigência não se aplica a operações policiais de emergência e a eventual indisponibilidade de ambulâncias não impede realização da operação policial.

20. *Preservação dos vestígios de crimes.* Os agentes de segurança e profissionais de saúde do Estado do Rio de Janeiro devem preservar todos os vestígios de crimes possivelmente cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação.

21. *Operações policiais realizadas em perímetros com escolas, creches, hospitais ou postos de saúde.* Não há restrições territoriais por perímetro à ação policial, mas deve haver o respeito rigoroso às exigências de proporcionalidade no uso da força, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal, as razões concretas que tornaram necessário o desenvolvimento das ações nos referidos horários. Em caso de extrema necessidade de utilização de equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, será permitido o ingresso das forças policiais caso se verifique o uso dos estabelecimentos para prática de atividades criminosas, bem como o policiamento ostensivo regular e o tráfego de viaturas em vias próximas aos estabelecimentos citados.

22. *Determinações complementares decorrentes da função institucional de controle externo da atividade policial pelo Ministério Público (art. 129, VII, CRFB).* Um relatório detalhado produzido ao término de cada operação dos agentes de segurança pública é exigência de *accountability* da atuação estatal, devendo seu detalhamento ser dado por meio de protocolos próprios do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

23. *Produção de provas periciais em investigações de crimes contra a vida.* Os órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro devem documentar, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em

ADPF 635 / RJ

investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de *backup*.

24. A Corte reafirma a autonomia técnica, científica e funcional das perícias como condição essencial para que a investigação conduzida pelo Ministério Público possa ser levada a efeito, nos termos das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.621, 2.943, 3.309 e 3.318.

25. *Investigação direta e viabilização do exercício da função institucional de controle externo da atividade policial pelo Ministério Público (art. 129, VII, CRFB)*. O reconhecimento da competência investigatória do Ministério Público deflui da competência material direta do Ministério Público, consoante disposto no art. 129, I e IX, da Constituição. Precedentes. O sentido da atribuição dada ao Ministério Público no texto constitucional coincide com o papel que se exige de uma instituição independente conforme previsto pelos Princípios das Nações Unidas sobre o Uso da Força e Armas de Fogo.

26. Sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de crime doloso contra a vida, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente, que buscará a realização de perícias com autonomia. A investigação direta consiste em poder-dever do Ministério Público, e não de faculdade, sob pena de se compactuar com a irregularidade que deve ser cuidadosamente apurada.

27. Deve a investigação atender ao que exige a legislação de regência, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à 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, devendo o Ministério Público, em casos tais, designar membro para atuar em regime de plantão.

ADPF 635 / RJ

28. Em decorrência direta do artigo 129, VII, da CRFB, o Estado do Rio de Janeiro deve compartilhar e enviar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por meio de canal por este indicado, os dados e microdados, com georreferenciamento, sobre operações policiais, registros de ocorrência, laudos periciais e demais informações sobre investigações penais.

29. O Conselho Nacional do Ministério Público deverá, em conjunto às Corregedorias dos Ministérios Públicos locais, publicar relatórios semestrais de transparência com informações sobre o exercício da função de controle externo da atividade policial, com dados objetivos de atuação e resultados, discriminando as unidades responsáveis.

30. *Criação de Grupo de Trabalho de Acompanhamento.* O Grupo de Trabalho de Acompanhamento consiste em colegiado com caráter administrativo e de natureza exclusivamente consultiva, a ser coordenado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, o qual estabelecerá sua composição, observadas as diretrizes da decisão, para, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e órgãos competentes, monitorar o cumprimento e implementação das determinações, sem prejuízo da atuação do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro de acordo com as suas respectivas competências.

31. O Grupo de Trabalho de Acompanhamento reportará a magistrado/a auxiliar designado/a pelo Ministro Relator, do Supremo Tribunal Federal, a quem fica delegada a competência para análise de eventuais providências judiciais em fase de execução, desde que não se trate de litígios individuais, com os poderes necessários para garantir seu cumprimento, na forma do artigo 139, IV, do Código de Processo Civil, cabendo ao Ministro Relator apreciar eventuais pedidos de reconsideração.

IV. DISPOSITIVO E TESE

32. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada parcialmente procedente, nos termos expostos.

ADPF 635 / RJ

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 1º, III; 5º, XI; 6º; 129, VII; 227; CPC, art. 139, IV; Lei 10.446/2002; Lei 10.826/2003; Lei 13.060/2014; Lei 13.675/2018, arts. 42 a 42-E; LC 79/1994; Decreto 11.615/2023; Decreto 12.341/2024; Lei Estadual nº 7.385/2016-RJ.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADI 5.243; STF, ADIs 2.943, 3.309, 3.318, 5.243 e 6.621.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária realizada sob a Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, em voto *per curiam*, por unanimidade, em julgar parcialmente procedentes os pedidos desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, para: 1. Reconhecer os avanços importantes obtidos com a redução da letalidade policial, embora necessárias determinações complementares. 1.1. Reconhecer, ainda: a) a natureza estrutural do litígio; b) a parcial omissão do Estado e a violação de direitos fundamentais; c) a violação de direitos humanos por parte das organizações criminosas que se apossam de territórios e cerceiam direitos de locomoção da população e das forças de segurança; d) que há compromisso significativo por parte do Estado do Rio de Janeiro na cessação das violações mencionadas, sem, porém, a necessidade de se reconhecer o estado de coisas inconstitucional. 1.2. Homologar parcialmente o conjunto de atos normativos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro na qualidade de “plano de redução da letalidade policial” e determinar, em adição a seu conteúdo: 1.2.1. Que o Estado do Rio de Janeiro promova as adequações normativas e administrativas necessárias quanto à mensuração e monitoramento dos dados, com as seguintes especificações: a) Inclusão de dois novos indicadores que abarquem eventos de uso excessivo ou abusivo da força legal e eventos com vitimização de civis em contexto de confronto armado, com a participação de forças de segurança, mas com autoria indeterminada do disparo, ressalvado que este segundo indicador não

ADPF 635 / RJ

compõe o conceito de letalidade policial. b) Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de civil, especificando: (i) Qual corporação (se polícia civil ou militar); (ii) Qual unidade ou batalhão; (iii) Se o agente envolvido estava em serviço; (iv) Se o fato ocorreu no contexto de operação policial. c) Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de policial, especificando: (i) Qual corporação (se polícia civil ou militar); (ii) se a vítima estava em serviço; acrescidos da seguinte regulamentação, para o controle e fiscalização da letalidade policial e homicídios vitimando agentes de segurança pública: Nas hipóteses de homicídio consumado vitimando agentes de segurança pública, no exercício da função ou em decorrência dela, bem como de morte de civis decorrente de intervenção policial estando ou não o agente em serviço: Os policiais que primeiro atenderem a ocorrência deverão preservar o local até a chegada do Delegado de Polícia, e providenciar para que não se alterem o estado e conservação das coisas para a realização de perícia, comunicando, imediatamente, o órgão administrativo central competente, que por sua vez, comunicará a ocorrência ao Comandante de Batalhão da área territorial e à Corregedoria da Polícia Militar – em se tratando de policial militar – ou ao Delegado de Polícia de sobreaviso pela Delegacia Geral de Polícia, à Corregedoria da Polícia Civil e à Superintendência da Polícia Técnico-Científica – em se tratando de policial civil e civis. O Ministério Público estadual deverá ser imediatamente comunicado das ocorrências, para que, se entender cabível, determine o comparecimento de um Promotor de Justiça ao local dos fatos. Essa comunicação deverá ser regulamentada entre a Procuradoria Geral de Justiça e a Secretaria de Segurança Pública. O Delegado de Polícia responsável deverá dirigir-se, imediatamente, ao local da ocorrência, apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais; colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias; e, desde logo, identificar e qualificar as testemunhas presenciais do fato. A Superintendência da Polícia Técnico-Científica enviará, imediatamente, uma equipe especializada para comparecer ao local devidamente

ADPF 635 / RJ

preservado, para a realização das necessárias perícias, liberação do local e remoção de cadáveres. Os cadáveres serão sempre fotografados na posição em que forem encontrados, bem como, na medida do possível, todas as lesões externas e vestígios deixados no local do crime. Para representar as lesões encontradas no cadáver, os peritos, quando possível, juntarão ao laudo do exame provas fotográficas, esquemas ou desenhos, devidamente rubricados. Nas hipóteses de morte decorrente de intervenção policial sempre será realizada a autópsia. Os laudos necessários deverão ser elaborados no prazo máximo de 10 (dez) dias. As Corregedorias da Polícia Civil e Militar deverão acompanhar as ocorrências que envolvam seus respectivos policiais, objetivando a coleta de dados e de informações visando instruir os respectivos procedimentos administrativos. Nas hipóteses de morte decorrente de intervenção policial, as Corregedorias terão o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para conclusão das apurações administrativas. Se houver necessidade de ampliação do prazo, em face da complexidade dos fatos ou dificuldade em sua apuração, deverá ser solicitada, de maneira fundamentada, dilação por mais 60 (sessenta) dias ao Secretário da Segurança Pública. As ocorrências relacionadas às hipóteses de homicídio consumado vitimando agentes de segurança pública, no exercício da função ou em decorrência dela, bem como de morte decorrente de intervenção policial estando ou não o agente em serviço, bem como os inquéritos policiais e procedimentos instaurados no âmbito das Corregedorias das Polícias Civil e Militar deverão ser comunicados imediatamente ao órgão do Ministério Público estadual que exerça a função de controle externo da atividade policial. 1.2.2. Que o Ministério da Justiça e da Segurança Pública adote as providências cabíveis junto ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP) para que sejam abertos os campos necessários viabilizando a inserção, por parte de todos os entes federados, dos dados desagregados sobre as mortes decorrentes de intervenção policial. 2. Reconhecer que o Estado do Rio de Janeiro vem instalando equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento

ADPF 635 / RJ

digital dos respectivos arquivos e que foram editados, no ponto, atos normativos apresentados na condição de componentes necessários do plano de redução da letalidade policial, devendo ser acrescidas as seguintes determinações complementares: 2.1. que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, comprove a implantação das câmeras nas viaturas policiais da Polícia Militar e da Polícia Civil, quando não estiver em atividades investigativas, e nas fardas ou uniformes dos agentes da Polícia Civil nas hipóteses pertinentes, com a publicação da respectiva regulamentação, abrangendo somente os casos em que a Polícia Civil do Estado realiza diligências ostensivas ou operações policiais planejadas, afastada a obrigatoriedade de uso de equipamentos de geolocalização e gravação audiovisual em atividades e diligências investigatórias desempenhadas pela Polícia Civil, exclusivamente no exercício da função de polícia judiciária, em virtude do potencial comprometimento do caráter sigiloso e eficiência dessas atividades e da segurança de policiais e testemunhas; 2.2. em complemento à aplicação de recursos do orçamento estadual, fica autorizado o recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelo Estado do Rio de Janeiro por meio de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere para viabilizar o cumprimento da presente decisão, ainda que distinto seja o prazo de preservação das imagens em relação à regulamentação do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, até o encerramento dos contratos vigentes na data deste julgamento; acrescidos da autorização excepcional, na mesma forma que a Lei Complementar 79/1994 permite em relação ao Fundo Penitenciário Nacional, de transferência direta de recursos financeiros do Fundo Nacional de Segurança Pública aos fundos específicos de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal, com a finalidade de garantir maior celeridade e eficiência à cooperação federativa no âmbito da segurança pública, nos seguintes tópicos: manutenção dos serviços e realização de investimentos de segurança pública, inclusive em inteligência, informação e operações de segurança pública; aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados,

ADPF 635 / RJ

imprescindíveis ao funcionamento dos serviços dos órgãos de segurança pública; políticas de redução da criminalidade; e financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive de inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da letalidade policial. Os repasses somente serão realizados com a apresentação e aprovação de planos associados aos programas específicos de segurança pública, dos quais constarão a contrapartida do ente federativo, segundo critérios e condições definidos, quando exigidos em ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública e deverão ser fiscalizados por órgão específico responsável pela gestão do fundo, sem prejuízo da fiscalização pelos respectivos Tribunais de Contas e do Ministério Público. 3. Determinar a instauração de inquérito policial pela Polícia Federal para apuração de indícios concretos de crimes com repercussão interestadual e internacional e que exigem repressão uniforme, bem como de graves violações de direitos humanos derivadas das organizações criminosas, suas lideranças e seu *modus operandi*, sobretudo movimentações financeiras, em atuação no Estado do Rio de Janeiro, sem prejuízo da possibilidade de atuação conjunta às forças de segurança estaduais, nos termos da Lei 10.446/2002; e determinar à União que garanta o incremento necessário da capacidade orçamentária da Polícia Federal visando à estrutura, equipamentos e pessoal necessários à execução da força-tarefa. 3.1. Determinar ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), à Receita Federal e à Secretaria de Estado da Fazenda do Rio de Janeiro a máxima prioridade para atendimento das diligências relativas ao inquérito policial acima requisitado, acrescido com a determinação, também, à Diretoria Geral da Polícia Federal de imediata instauração de inquérito específico, com equipe de dedicação exclusiva, com a finalidade de atuação permanente e dedicada à produção de inteligência e à condução de investigações sobre a atuação dos principais grupos criminosos violentos em atividade no Estado e suas conexões com agentes públicos, com ênfase na repressão às milícias, aos crimes de tráfico de armas, munições e acessórios, de drogas e lavagem de capitais, sem prejuízo da atuação dos órgãos estaduais em suas

ADPF 635 / RJ

respectivas atribuições. 4. Determinar a elaboração de um plano de reocupação territorial de áreas sob domínio de organizações criminosas pelo Estado do Rio de Janeiro e pelos municípios interessados, observando os princípios do urbanismo social e com o escopo de viabilizar a presença do Poder Público de forma permanente, por meio da instalação de equipamentos públicos, políticas voltadas à juventude e a qualificação de serviços básicos, devendo o plano ter caráter operacional, com cronograma objetivo, contando com alocação obrigatória de recursos federais, estaduais e municipais, inclusive oriundos de emendas parlamentares impositivas. 5. Em substituição ao parâmetro da excepcionalidade, aplicado durante a pandemia, determinar a observância da Lei 13.060, de 2014, declarada constitucional pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.243/DF, e seu regulamento, cabendo às próprias forças de segurança avaliar e definir o grau de força adequado a cada contexto, com controle *a posteriori*, observando a proporcionalidade das ações e preferencialmente com planejamento prévio das operações. Fica ressalvada a possibilidade de justificação *a posteriori* de operações de emergência, cabendo aos órgãos de controle e ao Poder Judiciário avaliar as justificativas apresentadas, quando necessário; caberá a cada uma das forças policiais analisar e determinar o uso proporcional e necessário da força em cada operação. 6. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que observe o previsto entre os artigos 42 e 42-E da Lei 13.675/2018 e crie, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, programa de assistência à saúde mental aos profissionais de segurança pública, estabelecendo como obrigatório o atendimento psicossocial quando houver envolvimento em incidente crítico e regulamentando a aferição da incidência de letalidade excessiva na atuação funcional, estabelecendo parâmetro a partir do qual profissional da área de saúde mental avaliará a necessidade de afastamento preventivo das atividades de policiamento ostensivo, ficando o retorno, nesse caso, a critério da corporação. 7. Determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade: (i) a

ADPF 635 / RJ

diligência, no caso específico de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, neste caso, o ingresso forçado em domicílios à noite; (ii) 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 (iii) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins a que se destinam, sendo deferido em menor extensão, nesse ponto, o pedido de item “C”, entretanto, reafirmando a validade constitucional de buscas domiciliares executadas no contexto de flagrância delitiva, inclusive no período noturno, na forma do artigo 5º, XI, da Constituição, no curso de operações policiais, na hipótese de utilização de residências para o depósito de drogas e armas clandestinas. 8. Determinar, em cumprimento à Lei Estadual nº. 7.385/2016-RJ, a regulamentação, em até 180 (cento e oitenta) dias, da presença obrigatória de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas e com risco de conflito armado, podendo os veículos permanecerem no local mais próximo possível em que seja viável a prestação do atendimento médico em segurança. A exigência não se aplica a operações policiais de emergência, e a eventual indisponibilidade de ambulâncias não impede realização da operação policial. 9. Determinar aos agentes de segurança e profissionais de saúde do Estado do Rio de Janeiro que preservem todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação. 10. Determinar que, no caso da realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) não há restrições territoriais por perímetro à ação policial, mas deve haver o respeito rigoroso às exigências de proporcionalidade no uso da força, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, posteriormente, em expediente

ADPF 635 / RJ

próprio ou no bojo da investigação penal, as razões concretas que tornaram necessário o desenvolvimento das ações nos referidos horários; (ii) em caso de extrema necessidade de utilização de equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, será permitido o ingresso das forças policiais caso se verifique o uso dos estabelecimentos para prática de atividades criminosas, bem como o policiamento ostensivo regular e o tráfego de viaturas em vias próximas aos estabelecimentos citados. 11. Determinar, acolhendo proposição do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados ao fim de cada operação policial, conforme atos normativos e protocolos por tais órgãos elaborados. 12. Determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de *backup*. 13. Reafirmar a autonomia técnica, científica e funcional das perícias como condição essencial para que a investigação conduzida pelo Ministério Público possa ser levada a efeito, nos termos das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.621, 2.943, 3.309 e 3.318. 14. Determinar que, sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de crime doloso contra a vida, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente, que buscará a realização de perícias com autonomia, conforme os requisitos mencionados no item anterior. Deve a investigação atender ao que exige a legislação de regência, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à 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, acolhendo também o

ADPF 635 / RJ

pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão. 15. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, em decorrência do artigo 129, VII, da CRFB, compartilhe e envie ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por meio de canal por este indicado, os dados e microdados, com georreferenciamento, sobre operações policiais, registros de ocorrência, laudos periciais e demais informações sobre investigações penais. 16. Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em conjunto às Corregedorias dos Ministérios Públicos locais, passe a publicar relatórios semestrais de transparência com informações sobre o exercício da função de controle externo da atividade policial, com dados objetivos de atuação e resultados, discriminando as unidades responsáveis. 17. Determinar a criação de Grupo de Trabalho de Acompanhamento sob a coordenação do Conselho Nacional do Ministério Público, o qual estabelecerá sua composição, com caráter administrativo, de natureza exclusivamente consultiva, para, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e órgãos competentes, monitorar o cumprimento e implementação desta decisão, sem prejuízo da atuação do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro de acordo com as suas respectivas competências: Diretrizes gerais de organização e funcionamento: 1. O Grupo de Trabalho terá caráter consultivo e não deliberativo, visando exclusivamente à produção de relatórios técnicos periódicos para o fim de acompanhamento e apoio, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e órgãos competentes, garantida a participação democrática de representantes da sociedade civil, do cumprimento e implementação da execução das medidas determinadas no bojo da ADPF 635. 2. Periódica e sistematicamente, em prazos não superiores a seis meses, o Grupo de Trabalho: (i) em reunião pública e aberta, coletará dados e informações da população e comunidades diretamente interessadas, sem prejuízo da realização de reuniões de acesso restrito, a qualquer tempo, pelo Grupo; (ii) divulgará relatório técnico de monitoramento com os principais indicadores de medição da letalidade e da vitimização policial no Estado do Rio de Janeiro. 3. O

ADPF 635 / RJ

prazo inicial de acompanhamento fica estabelecido em 2 (dois) anos a contar da data de publicação do acórdão desta decisão. 4. Em caso de notícia de descumprimento de decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no âmbito da ADPF 635, o Grupo de Trabalho reportará a magistrado/a auxiliar designado/a pelo Ministro Relator, do Supremo Tribunal Federal, a quem fica delegada a competência para análise de eventuais providências judiciais em fase de execução, desde que não se trate de litígios individuais, com os poderes necessários para garantir seu cumprimento, na forma do artigo 139, IV, do Código de Processo Civil, cabendo ao Ministro Relator apreciar eventuais pedidos de reconsideração. 5. Recomenda-se o diálogo constante com o Comitê Nacional de Monitoramento do Uso da Força previsto pelo art. 8º do Decreto 12.341/2024 visando o compartilhamento de experiências e o aprimoramento das práticas de controle externo da atividade policial nos estados e no Distrito Federal. 18. Determinar o envio ao Governo Federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, de cópia da presente decisão e dos documentos constantes dos autos com recomendações atinentes ao controle de armas e munições no Estado do Rio de Janeiro e no Brasil (eDOC 717, eDOC 959, eDOC 998, eDOC 999 e eDOC 1045), a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as providências cabíveis quanto ao aprimoramento da política pública de controle de armas e munições, com o cumprimento da Lei 10.826/2003 e Decreto 11.615/2023, notadamente quanto: (i) à integração entre os sistemas de rastreabilidade do Ministério da Defesa e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública; (ii) à adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Sistema Nacional de Análise Balística; (iii) ao cadastramento das armas destinadas às Polícias Estaduais do Estado do Rio de Janeiro, caso ainda não estejam cadastradas, nos respectivos sistemas nacionais de controle e rastreabilidade; (iv) ao aprimoramento da política de marcação e uniformização das armas de fogo adquiridas pelo Estado, a ser feita nos termos dos artigos 7º e 8º da Portaria nº. 213/2021 do Comando Logístico do Exército Brasileiro. 19. Determinar o envio ao Governo Federal, por

ADPF 635 / RJ

meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, de cópia da presente decisão, a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as possibilidades de apoio logístico e financeiro visando à viabilização do aparelhamento e reestruturação das carreiras da Polícia Científica do Rio de Janeiro. 20. Indeferir o pedido de item “B”, o qual requereu determinação de que o Estado do Rio de Janeiro se abstenha de utilizar helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror, com a suspensão da eficácia do art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001. 21. Indeferir o pedido de item “C”, o qual requereu determinação de que os órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao expedir mandado de busca e apreensão domiciliar, indiquem, da forma mais precisa possível, o lugar, o motivo e o objetivo da diligência, vedada a expedição de mandados coletivos ou genéricos. 22. Indeferir o pedido de item “H”, o qual requereu determinação de suspensão do sigilo de protocolos de atuação policial, inclusive do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil. 23. Confirmar o reconhecimento da perda de objeto do pedido de item “P” e o não conhecimento do pedido de item “Q”. Os Ministros Gilmar Mendes e Cármen Lúcia compuseram o entendimento *per curiam* deste julgamento, não obstante ausentes, justificadamente, nesta assentada.

Brasília, 3 de abril de 2025.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

13/11/2024

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

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

ADPF 635 / RJ

PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
AM. CURIAE.	:COLETIVO PAPO RETO
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS
AM. CURIAE.	:REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA
AM. CURIAE.	:FALA AKARI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	:PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S)	:ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S)	:ISABELLA VIEIRA MACHADO HENRIQUES
ADV.(A/S)	:PEDRO MENDES DA SILVA
AM. CURIAE.	:PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	:EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
AM. CURIAE.	:ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO DO ESTADO DO RJ
ADV.(A/S)	:THIAGO GOMES MORANI
AM. CURIAE.	:CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CFOAB
ADV.(A/S)	:FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY
AM. CURIAE.	:CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL - CEJIL
ADV.(A/S)	:MARIA BEATRIZ GALLI BEVILLACQUA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM
ADV.(A/S)	:DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:RAFAEL RAMIA MUNERATI
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE PESQUISAS LABJACA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL - IARA

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO INDEPENDENTE MÃES DE MAIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL
ADV.(A/S)	:OPHIR FILGUEIRAS CAVALCANTE JUNIOR
AM. CURIAE.	:DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIAO
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE - IAL
ADV.(A/S)	:FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S)	:DANIEL SANCHEZ BORGES
ADV.(A/S)	:TÂNIA MONIQUE FAIAL CORREA
ADV.(A/S)	:GILBERTO SANTIAGO LOPES
ADV.(A/S)	:RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
ADV.(A/S)	:KARINA OLIVEIRA MARINHO
AM. CURIAE.	:NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS (LADIH)
ADV.(A/S)	:ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIMINALÍSTICA - ABC
ADV.(A/S)	:RAFAEL ALFREDI DE MATOS
ADV.(A/S)	:LUIZ GUILHERME ROS
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:GUSTAVO KELLY ALENCAR
AM. CURIAE.	:SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIARIOS DE CARGAS E LOGISTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS ASSOCIACOES DE FAVELAS COMUNIDADES E AMIGOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAFCAERJ
ADV.(A/S)	:GUILHERME RODRIGUES TARTARELLI PONTES
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO DE ATACADISTAS E DISTRIBUIDORES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ¿ ADERJ

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:OLAVO FERREIRA LEITE NETO
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS OPERADORES PORTUARIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDOPERJ
ADV.(A/S)	:PATRICIA GOMES PEREIRA AYRES
AM. CURIAE.	:LOGISTICA BRASIL - ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS USUARIOS DOS PORTOS, DE TRANSPORTES E DA LOGISTICA
ADV.(A/S)	:LUIZ CARLOS FERRARI GONÇALVES FILHO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO NACIONAL DA ADVOCACIA CRIMINAL
ADV.(A/S)	:JAMES WALKER NEVES CORRÊA JÚNIOR
ADV.(A/S)	:MARCIO GUEDES BERTI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA NEGRA POR UMA NOVA POLITICA DE DROGAS
ADV.(A/S)	:VÍTOR MEDEIROS DE LUCENA
AM. CURIAE.	:CLÍNICA INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DA FND/UFRJ
ADV.(A/S)	:CAROLINA ROLIM MACHADO CYRILLO DA SILVA
AM. CURIAE.	:FUNDACAO OSWALDO CRUZ
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE DEFESA DA POPULAÇÃO NEGRA (IDPN)
ADV.(A/S)	:JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA
ADV.(A/S)	:DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA
AM. CURIAE.	:MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DE SUPERMERCADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ANA PAULA ALMEIDA DA ROSA
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS EMPRESAS DE MOBILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ELAINE FASOLLO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	:KARINE MOREIRA GARCIA
AM. CURIAE.	:MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE

ADPF 635 / RJ

	JANEIRO
CTS. VUL.	:DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	:CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S)	:FABRICIO CORREIA DE AQUINO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	:LUCIANA LAURIA LOPES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO TODOS PELO RIO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E ASSUNTOS DE POLÍCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:CARLOS ALBERTO FERREIRA DIAS
AM. CURIAE.	:COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:WALLACE DE ALMEIDA CORBO
ADV.(A/S)	:CECILIA DE QUEIROZ GONCALVES DE ALMEIDA PADRAO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
ADV.(A/S)	:GUILHERME HENRIQUE DOLFINI GONCALVES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO VLADIMIR HERZOG
ADV.(A/S)	:ANDRÉ LUIZ DE CARVALHO MATHEUS

MEMÓRIA DO CASO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Trata-se de uma arguição de descumprimento de preceito fundamental em que se buscam o reconhecimento e a resolução

ADPF 635 / RJ

de graves violações de direitos fundamentais provocados - essa é alegação, é o fundamento - pela política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, especialmente quanto à alta letalidade das operações policiais nas favelas do Estado.

O autor da ação, Partido Socialista Brasileiro, invoca como preceitos fundamentais a vida, a dignidade das pessoas, o direito à segurança, a inviolabilidade do domicílio, a igualdade e a prioridade à proteção das crianças e adolescentes.

A inicial menciona também a condenação brasileira pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso favela Nova Brasília *versus* Brasil, em que o Estado brasileiro, em 2017, foi condenado por falhas em apurar e punir os responsáveis por execuções extrajudiciais perpetradas pela polícia fluminense.

Nos últimos cinco anos, algumas medidas cautelares foram adotadas pelo Ministro-Relator e referendadas pelo Tribunal. Dentre elas ressalto a decisão proferida em 3 de fevereiro de 2022, na qual o Tribunal determinou que:

- 1) O Estado do Rio de Janeiro elaborasse, no prazo de 90 dias, um plano destinado à redução da letalidade policial;
- 2) Fosse criado um grupo de trabalho sobre polícia cidadã no Observatório de Direitos Humanos do CNJ;
- 3) O uso da força letal por agentes do Estado só estaria justificado em situações estritamente necessárias e excepcionais;
- 4) O Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 dias, instalasse equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança.

Após a decisão, o grupo de trabalho Polícia Cidadã no CNJ apresentou relatório avaliando o plano elaborado pelo Rio de Janeiro e sugerindo complementações.

Com base nesse relatório, o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos - NUPEC e o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos - NUSOL conduziram audiências de contextualização para promover o diálogo entre os atores envolvidos e a construção de acordos sobre as

ADPF 635 / RJ

melhores formas de cumprir as determinações deste Tribunal.

Feita essa breve contextualização, passo, com muito prazer, a palavra ao Ministro Luiz Edson Fachin, Relator da ação, para que leia seu relatório.

Em seguida, ouviremos as sustentações orais dos autores, do Estado do Rio de Janeiro, e dos *amici curiae*, a quem, a pedido do Relator, será concedido o tempo já prorrogado de cinco minutos.

13/11/2024

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

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

ADPF 635 / RJ

PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
AM. CURIAE.	:COLETIVO PAPO RETO
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS
AM. CURIAE.	:REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA
AM. CURIAE.	:FALA AKARI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	:PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S)	:ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S)	:ISABELLA VIEIRA MACHADO HENRIQUES
ADV.(A/S)	:PEDRO MENDES DA SILVA
AM. CURIAE.	:PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	:EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
AM. CURIAE.	:ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO DO ESTADO DO RJ
ADV.(A/S)	:THIAGO GOMES MORANI
AM. CURIAE.	:CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CFOAB
ADV.(A/S)	:FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY
AM. CURIAE.	:CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL - CEJIL
ADV.(A/S)	:MARIA BEATRIZ GALLI BEVILLACQUA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM
ADV.(A/S)	:DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:RAFAEL RAMIA MUNERATI
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE PESQUISAS LABJACA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL - IARA

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO INDEPENDENTE MÃES DE MAIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL
ADV.(A/S)	:OPHIR FILGUEIRAS CAVALCANTE JUNIOR
AM. CURIAE.	:DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIAO
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE - IAL
ADV.(A/S)	:FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S)	:DANIEL SANCHEZ BORGES
ADV.(A/S)	:TÂNIA MONIQUE FAIAL CORREA
ADV.(A/S)	:GILBERTO SANTIAGO LOPES
ADV.(A/S)	:RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
ADV.(A/S)	:KARINA OLIVEIRA MARINHO
AM. CURIAE.	:NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS (LADIH)
ADV.(A/S)	:ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIMINALÍSTICA - ABC
ADV.(A/S)	:RAFAEL ALFREDI DE MATOS
ADV.(A/S)	:LUIZ GUILHERME ROS
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:GUSTAVO KELLY ALENCAR
AM. CURIAE.	:SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIARIOS DE CARGAS E LOGISTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS ASSOCIACOES DE FAVELAS COMUNIDADES E AMIGOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAFCAERJ
ADV.(A/S)	:GUILHERME RODRIGUES TARTARELLI PONTES
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO DE ATACADISTAS E DISTRIBUIDORES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ¿ ADERJ

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:OLAVO FERREIRA LEITE NETO
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS OPERADORES PORTUARIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDOPERJ
ADV.(A/S)	:PATRICIA GOMES PEREIRA AYRES
AM. CURIAE.	:LOGISTICA BRASIL - ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS USUARIOS DOS PORTOS, DE TRANSPORTES E DA LOGISTICA
ADV.(A/S)	:LUIZ CARLOS FERRARI GONÇALVES FILHO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO NACIONAL DA ADVOCACIA CRIMINAL
ADV.(A/S)	:JAMES WALKER NEVES CORRÊA JÚNIOR
ADV.(A/S)	:MARCIO GUEDES BERTI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA NEGRA POR UMA NOVA POLITICA DE DROGAS
ADV.(A/S)	:VÍTOR MEDEIROS DE LUCENA
AM. CURIAE.	:CLÍNICA INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DA FND/UFRJ
ADV.(A/S)	:CAROLINA ROLIM MACHADO CYRILLO DA SILVA
AM. CURIAE.	:FUNDACAO OSWALDO CRUZ
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE DEFESA DA POPULAÇÃO NEGRA (IDPN)
ADV.(A/S)	:JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA
ADV.(A/S)	:DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA
AM. CURIAE.	:MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DE SUPERMERCADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ANA PAULA ALMEIDA DA ROSA
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS EMPRESAS DE MOBILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ELAINE FASOLLO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	:KARINE MOREIRA GARCIA
AM. CURIAE.	:MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE

ADPF 635 / RJ

	JANEIRO
CTS. VUL.	:DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	:CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S)	:FABRICIO CORREIA DE AQUINO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	:LUCIANA LAURIA LOPES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO TODOS PELO RIO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E ASSUNTOS DE POLÍCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:CARLOS ALBERTO FERREIRA DIAS
AM. CURIAE.	:COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:WALLACE DE ALMEIDA CORBO
ADV.(A/S)	:CECILIA DE QUEIROZ GONCALVES DE ALMEIDA PADRAO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
ADV.(A/S)	:GUILHERME HENRIQUE DOLFINI GONCALVES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO VLADIMIR HERZOG
ADV.(A/S)	:ANDRÉ LUIZ DE CARVALHO MATHEUS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta em 19 de novembro de 2019 pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), a fim de que

ADPF 635 / RJ

sejam reconhecidas, e sanadas, o que entende serem graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição da República praticadas pelo Estado do Rio de Janeiro na elaboração e implementação de sua política de segurança pública, notadamente no que tange à excessiva e crescente letalidade da atuação policial.

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

1. Do período compreendido entre a proposição da Arguição e o julgamento dos embargos declaratórios

Em sessão realizada no Plenário Virtual, de 7 a 17 de agosto de 2020, esta Corte deferiu parcialmente a medida cautelar proposta, nos seguintes termos (eDOC 563):

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

ADPF 635 / RJ**MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA.**

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

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

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

4. Não cabe ao Judiciário o exame minudente de todas as

ADPF 635 / RJ

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

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

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

7. Um relatório detalhado produzido ao término de cada operação dos agentes de segurança pública é exigência de accountability da atuação estatal. A forma pela qual essa exigência é atendida se dá por um duplo controle: o

ADPF 635 / RJ

administrativo e o judicial. Em caso de incidentes nessas operações, não basta apenas o envio de informações ao órgão policial, mas também é necessário o envio ao órgão judicial independente encarregado da realização do controle externo da atividade policial, nos termos do art. 129, VII, da CRFB. O controle duplo garante não apenas a responsabilização disciplinar do agente de Estado, mas também a criminal, porquanto a omissão no fornecimento de tais informações configura, em tese, o tipo previsto no art. 23, II, da Lei 13.869, de 2019. Sendo as informações destinadas ao Ministério Público, a ele compete o detalhamento dos dados que serão requisitados.

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

9. O reconhecimento da competência investigatória do Ministério Público, tal como fez este Tribunal quando do julgamento do RE 593.727, deflui da competência material direta do Ministério Público, consoante disposto no art. 129, I e IX, da Constituição Federal. O sentido da atribuição dada ao Ministério Público no texto constitucional coincide com o papel que se exige de uma instituição independente para a realização das atividades de responsabilização penal prevista nos Princípios das Nações Unidas sobre o Uso da Força e Armas de Fogo. O reconhecimento do poder do Ministério Público de realizar essa atividade não pode ser visto como faculdade, pois quem detém a competência para investigar não pode agir com discricionariedade sobre ela, sob pena de compactuar com a irregularidade que deveria ser cuidadosamente apurada. Ademais, não se pode alegar que a competência dos delegados de polícia para a realização de investigações de infrações que envolvam os seus próprios agentes atenda à exigência de imparcialidade, reclamada pelos tratados internacionais de direitos humanos. Sempre que houver suspeita de

ADPF 635 / RJ

envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente. O exercício dessa atribuição deve ser ex officio e prontamente desencadeada, o que em nada diminui os deveres da polícia de enviar os relatórios sobre a operação ao parquet e de investigar, no âmbito interno, eventuais violações.

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

11. Medida cautelar parcialmente deferida.”

(ADPF 635 MC, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe254 DIVULG 20-10-2020 PUBLIC 21-10-2020).

O Plenário, ainda, em sessão virtual de 26 de junho a 4 de agosto de 2020, referendara medida incidental para reconhecer a excepcionalidade da realização de operações policiais no contexto da emergência sanitária causada pelo coronavírus, com a seguinte ementa (eDOC 260):

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

ADPF 635 / RJ

DA MEDIDA.

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

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

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

(ADPF 635 MC-TPI-Ref, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 05/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-267 DIVULG 06-11-2020 PUBLIC 09-11-2020).

Cumpre realçar neste relatório que jamais houve vedação à realização de operações policiais, e sim a exigência de justificação no específico contexto da pandemia do novo Coronavírus, como se pode depreender da leitura da ementa acima transcrita. Dados amplamente noticiados indicavam um número recorde de mortes decorrentes de

ADPF 635 / RJ

intervenção policial no Rio de Janeiro apesar do contexto de restrição à circulação de pessoas, totalizando 1.814 casos em 2019, o que correspondeu a 29% de todos os casos de mortes por intervenção policial do país naquele ano.

Contra o acórdão da medida cautelar foram opostos embargos de declaração pelo autor, alegando, em síntese: (i) contradição na afirmação, constante do voto deste Relator, de que a ordem eventualmente concedida pelo Tribunal seria redundante tendo em vista à decisão da Corte Interamericana e a concessão dos pedidos constantes dos itens l, m, n e o da petição inicial, que também constavam da decisão da Corte Interamericana; (ii) obscuridade na ausência de referência expressa a adolescentes relativamente ao pedido de item n; (iii) omissão quanto ao pedido de item h, visto que se requer a transparência de todos os protocolos de atuação policial e não, como constou da decisão, apenas do Manual Operacional das Aeronaves.

Requeru-se o saneamento dos vícios apontados, a fim de que fossem deferidos os pedidos constantes do item a, n e h da petição inicial (eDOC 254).

Também apontando obscuridades no acórdão, o Procurador-Geral da República, por meio de ofício (eDOC 235), encaminhou dúvidas quanto ao conceito de imediatidade, presente na determinação de informar o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro quando da realização de operações policiais.

O Estado do Rio de Janeiro apresentou contrarrazões alegando, em síntese, não haver os vícios apontados pelo Partido requerente, reconhecendo, contudo, a necessidade de se conferir maior certeza ao conceito de excepcionalidade contido na ordem concedida pelo Tribunal (eDOC 381).

No lapso temporal que se estendeu até a conclusão do julgamento dos embargos de declaração pelo Plenário, o autor e diversos *amici curiae* alegaram, por sucessivas vezes, o descumprimento das medidas cautelares, alegando que o Estado do Rio de Janeiro estaria atuando ostensivamente para esvaziar e descumprir as decisões impostas por esta

ADPF 635 / RJ

Corte (eDOC 261, 284, 302, 332, 359, 383, 417, 440, 493, 517, 520, 499).

Em face das denúncias apresentadas, esta Relatoria determinou seguidamente que o Estado do Rio de Janeiro, o Ministério Público estadual e demais órgãos envolvidos fornecessem informações atualizadas e específicas sobre o cumprimento das medidas fixadas, em busca constante de viabilização de um processo dialógico entre os entes envolvidos (eDOC 265, 306, 342, 345, 444).

Os interessados, por sua vez, ofereceram as respectivas respostas (eDOC 277, 278, 407, 434, 436 486, 516, 519).

Em vista das alegações trazidas e o conflituoso contexto, convoquei, com o auxílio do Procurador-Geral da República, audiência pública para que se pudesse promover um diálogo aberto e plural, com esclarecimentos técnicos e a possibilidade de acesso a outros olhares e pontos de vista sobre a questão (eDOC 287, 306).

A audiência pública foi realizada nos dias 16 e 19 de abril de 2021 (eDOC 352), com a participação do e. Ministro Gilmar Mendes e a apresentação de 81 inscritos, objetivando dar voz às vítimas, ouvir instituições do Estado, coletar informações para subsidiar o Estado do Rio de Janeiro na elaboração do plano de redução da letalidade policial e auxiliar o Conselho Nacional do Ministério Público na definição de procedimentos para o exercício do controle externo da atividade policial.

Iniciou-se o julgamento dos aclaratórios em sessão virtual de 21 a 28 de maio de 2021, com a disponibilização do voto deste Relator acolhendo o recurso. Em seguida, o julgamento foi interrompido por pedido de vista dos autos pelo e. Ministro Alexandre de Moraes.

Naquele momento, as alegações de descumprimento se concentravam em quatro tópicos, desdobrando-se, em apertada síntese, da seguinte maneira:

(I) Descumprimento da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos relativamente ao estabelecimento de metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial.

Segundo entendimento do requerente, o principal pedido dos

ADPF 635 / RJ

embargos de declaração tratava do deferimento do pedido cautelar referente à elaboração de um plano de redução da letalidade policial, item não contemplado pelos Decretos do Estado do Rio de Janeiro nº 47.419/2020, que instituiu o Plano Estadual de Segurança Pública, e nº 47.928/2022, que instituiu o programa “Cidade Integrada”.

Quando se deu o julgamento dos embargos de declaração, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, deferiu o pedido de medida cautelar a fim de determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elaborasse e encaminhasse 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 contivesse medidas objetivas, cronograma específico e a previsão dos recursos necessários para a sua implementação.

(II) Manutenção do sigilo relativo aos protocolos de atuação policial, às comunicações das operações policiais ocorridas após a concessão da cautelar e aos relatórios produzidos ao final destas operações.

O requerente e os *amici curiae* exigiam a disponibilização das normas que consolidam os parâmetros gerais de conduta a serem seguidos pelas forças policiais civis e militares em suas atividades.

O Estado, por sua vez, defendia a manutenção do sigilo sob a alegação que tais dados e documentos eram de ordem eminentemente técnica, sendo que sua divulgação aumentaria o risco de fracasso das operações policiais.

O autor solicitou, também, a liberação do acesso aos documentos trazidos pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em suas informações (Petição nº 102685/2020, cf. certidão eDOC 276), o que foi deferido, ressalvando-se o sigilo de eventuais informações de inteligência que não digam respeito ao cumprimento das decisões cautelares proferidas (eDOC 345).

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro solicitou esclarecimentos desta Relatoria sobre o alcance da determinação,

ADPF 635 / RJ

questionando, para tanto, se seria extensível às partes a observância do dever de sigilo.

Esclareci que o acesso às informações sobre as notícias e justificativas das operações policiais deve ser feito de forma ampla e não deve, como regra, estar sujeito a nenhum tipo de sigilo, visto que a população também deve poder fiscalizar o trabalho dos servidores públicos. Os documentos a serem disponibilizados diziam respeito precisamente às justificativas apresentadas pelas polícias para a realização de operações (eDOC 444).

Partindo desse pressuposto, afirmei que as comunicações feitas pelas polícias somente podem ter acesso restringindo enquanto ainda não deflagradas. Posteriormente à realização da operação, as justificativas prévias devem estar disponíveis, bem como os relatórios produzidos após as operações.

Por meio da petição n. 55.652 (eDOC 417), em 28 de maio de 2021, o requerente, em conjunto com diversos *amici curiae*, requereu determinação para que o Ministério Público Federal investigasse a prática de crimes federais consistentes no descumprimento da decisão deste Supremo Tribunal Federal.

Naquele momento, a definição da competência para apurar eventual descumprimento da decisão estava submetida a julgamento do Plenário. No entanto, o julgamento dos embargos encontrava-se suspenso em virtude de pedido de vista. Assim, considerando também a proximidade do recesso forense, a fim de evitar que eventuais provas fossem perdidas ou que diligências restassem inviabilizadas, determinei cautelarmente que o Ministério Público Federal instaurasse, perante a Justiça Federal do Rio de Janeiro, procedimento investigatório a fim de apurar possível descumprimento da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito desta arguição de descumprimento de preceito fundamental (eDOC 444).

Contra essa decisão, o Estado do Rio de Janeiro interpôs agravo interno para que se observasse a Lei de Acesso à Informação no que diz respeito ao sigilo das informações atinentes às operações policiais; e se

ADPF 635 / RJ

aguardasse o julgamento dos embargos de declaração para que o Plenário se pronunciasse sobre a determinação de que o Ministério Público Federal apurasse eventual cometimento de crime por descumprimento de decisão judicial (eDOC 469).

Quando do julgamento dos aclaratórios pelo Plenário desta Suprema Corte, entendeu-se por maioria e nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencido este Relator, pela manutenção do sigilo dos protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, bem como pelo indeferimento do pedido para que eventual descumprimento da decisão proferida por este Tribunal fosse investigado pelo Ministério Público Federal; restando, portanto, prejudicado o agravo interno interposto pelo Estado do Rio de Janeiro.

(III) Realização de inúmeras operações policiais pelas forças de segurança fluminenses sem atender ao critério da excepcionalidade e às demais determinações estabelecidas.

Segundo dados do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro apresentados em relatório específico do GENI/UFF (eDOC 596), nos quatro meses seguintes à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em 5 de agosto de 2020, restringindo as operações policiais a situações absolutamente excepcionais, durante a pandemia, houve uma redução de 71,7% do número de mortes por intervenção por agentes do Estado em comparação ao mesmo período do ano anterior.

Entretanto, sustentou-se que, a partir de outubro de 2020, a decisão liminar passou a ser desobedecida. Nesse contexto, o autor, diversos *amici curiae* e organizações da sociedade civil ouvidas na audiência pública, realizada em seguida, trouxeram inúmeros e detalhados relatos das operações policiais que se realizaram em território fluminense após as medidas cautelares fixadas. Além do embasamento com dados numéricos acerca das operações, relatos de moradores, da imprensa e de observatórios de violência davam conta da excessiva e crescente letalidade da atuação policial naqueles territórios.

Em informações (eDOC 278), o Estado alegava que desde a primeira

ADPF 635 / RJ

decisão proferida nos autos desta ADPF a Polícia Civil passou a só realizar operações em caráter excepcional, adotando todos os demais cuidados determinados e primando pelo tripé da inteligência, investigação e ação, anexando aos autos os ofícios encaminhados ao MPERJ com os relatórios das operações realizadas pela Polícia Civil desde que assim determinado.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro informou (eDOC 274), por sua vez, que se empenhava em dar pleno cumprimento à decisão do Supremo Tribunal Federal, tratando inclusive de instaurar procedimentos de investigação para apurar os incidentes letais ocorridos durante as operações policiais.

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

Dentre as operações policiais relatadas no bojo desta arguição, o autor destacou aquela realizada pela Polícia Civil na comunidade de Jacarezinho, em 6 de maio de 2021, resultando na ação policial mais violenta da história do Rio de Janeiro, com 28 mortes, sendo um policial (eDOC 359).

Nesse contexto, em decisão monocrática de 30 de junho de 2021, consignei que *“a definição de excepcionalidade, ainda que não tenha sido finalmente examinada pelo Tribunal, necessariamente deve ser a que consta dos Princípios Básicos das Nações Unidas sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Encarregados de Cumprir a Lei. Vale dizer, a notícia de realização de uma operação policial deve justificar sua excepcionalidade e deve permitir que as razões apresentadas possam ser verificadas não apenas pelo Ministério Público, mas por toda a sociedade”* (eDOC 444).

Tratando dos contornos do conceito de excepcionalidade e dos parâmetros constitucionais que balizam a atuação legítima das forças de segurança, o Plenário chegou, nesse ponto, ao julgar os embargos declaratórios (eDOC 568), às seguintes conclusões:

ADPF 635 / RJ

“1) o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força devem ser feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais, a serem avaliadas, quando do emprego concreto, pelas próprias forças, cabendo aos órgãos de controle e ao Judiciário, avaliar as justificativas apresentadas quando necessário.

Assim, no que tange à aplicação dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, cabe às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas a fortiori;

2) só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado quando, ressalvada a ineficácia da elevação gradativa do nível da força empregada para neutralizar a situação de risco ou de violência, (i) esgotados demais meios, inclusive os de armas não-letais, e for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente.

Fica ressalvada a possibilidade, desde que posteriormente justificada, que o agente do Estado possa desde logo fazer uso de força potencialmente letal, quando se fizerem necessárias e proporcionais à ameaça vivenciada no caso concreto. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida e nenhum outro bem de uma ameaça iminente e concreta.”

(IV) Instalação de sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nos uniformes dos agentes de segurança.

Em 30 de agosto de 2021, alegando a ocorrência de fato novo,

ADPF 635 / RJ

consistente no veto do Governador aos dispositivos da Lei Estadual nº 9.298/2021 que fixavam prazos para a instalação das câmeras, e o agravamento da letalidade policial no Estado, o autor, em conjunto com *amici curiae* já admitidos nos autos, requereram a concessão de tutela provisória incidental, muito semelhante àquela já postulada na inicial (eDOC 474).

Pugnava-se pela concessão monocraticamente de medida cautelar que determinasse ao Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 dias, a instalação de sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos.

Postulava-se também um aumento do escopo da medida cautelar já solicitada, para incluir a determinação de envio dos arquivos de áudio ao MPERJ, e a possibilidade de acesso, mediante solicitação prévia, por vítimas, familiares e representantes legais da ocorrência gravada, bem como pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. E, ainda, que fosse dada prioridade à instalação das câmaras nas viaturas e fardas dos agentes empregados no policiamento ostensivo e em operações em favelas e comunidades pobres, e não em bairros de elite.

Em seguida, foi editado o Decreto Estadual nº 47.802/2021, que instituía, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o Programa Estadual de Transparência em Ações de Segurança Pública, Defesa Civil, Licenciamento e Fiscalização. Dentre as medidas previstas pelo referido decreto, estava a instalação de câmeras nos uniformes e nas viaturas policiais, com armazenamento dos respectivos arquivos de áudio e vídeo. Contudo, o Decreto não fixava prazo para a aquisição e a instalação das câmeras, levando o requerente a insistir na necessidade da concessão da tutela incidental pleiteada.

Quando da edição do Decreto Estadual nº 47.928/2022, que instituiu o programa “Cidade Integrada” no âmbito do Governo do Estado, requereu-se prioridade na instalação de sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança que participassem daquele programa (eDOC 520).

ADPF 635 / RJ

Nesse ponto, por ocasião do julgamento dos embargos de declaração, o Plenário deferiu o pedido constante do item “j” da petição inicial, para determinar que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 dias, instalasse 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.

Em 15 de dezembro de 2021, após o complemento do meu voto e do voto vista do Ministro Alexandre de Moraes, que abria parcial divergência, o julgamento foi novamente suspenso. Finalmente, em 3 de fevereiro de 2022, o Plenário concluiu o julgamento dos embargos de declaração opostos contra a medida cautelar proferida nesta arguição, em acórdão que restou assim ementado (eDOC 568):

“CONSTITUCIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OMISSÃO ESTRUTURAL DO PODER PÚBLICO NA ADOÇÃO DE MEDIDAS DE REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL. GRAVE VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS. NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE PLANO PARA A REDUÇÃO DA LETALIDADE. DECISÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. MORA INCONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DA MEDIDA ESTRUTURAL. DEFERIMENTO DO PEDIDO. TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE DOS PROTOCOLOS DE ATUAÇÃO POLICIAL. IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL. DEFERIMENTO DO PEDIDO. MEDIDAS CAUTELARES ADICIONAIS PARA A GARANTIA DA DECISÃO COLEGIADA. PREVISÃO LEGAL EXPRESSA. INSTALAÇÃO DE CÂMERAS E GPS. DEFERIMENTO. PRESENÇA DE SERVIÇO DE SAÚDE NA REALIZAÇÃO DE GRANDES

ADPF 635 / RJ

OPERAÇÕES. DEFERIMENTO. PROCEDIMENTO DE INVESTIGAÇÃO NO CASO DE DESCUMPRIMENTO DA MEDIDA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL E DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. EMBARGOS ACOLHIDOS.

1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental, ao admitir diversas medidas de natureza cautelar, instrumentaliza a jurisdição constitucional para enfrentar os litígios estruturais que se configuram quando houver (i) uma violação generalizada de direitos humanos; (ii) uma omissão estrutural dos três poderes; e (iii) uma necessidade de solução complexa que exija a participação de todos os poderes. Isso porque é típico dessas ações a adoção de ordens flexíveis, com a manutenção da jurisdição, para assegurar o sucesso das medidas judiciais determinadas. Precedentes.

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

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

4. A interpretação constitucionalmente adequada do direito à vida somente autorizaria o uso de força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letais, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer

ADPF 635 / RJ

hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida e nenhum outro bem de uma ameaça iminente e concreta. Cabe às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas a fortiori.

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

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

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

8. A imposição legal e a exigência de prestação de serviços médicos aos feridos em decorrência da atuação dos agentes de segurança do Estado obriga a disponibilização de ambulâncias

ADPF 635 / RJ

em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados.

9. Embargos de declaração acolhidos em parte.”

(ADPF 635 MC- ED, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 02/02/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe- 68 DIVULG 06-04-2022 PUBLIC 07-04-2022).

Por unanimidade, esta Corte determinou também a criação de um grupo de trabalho sobre Polícia Cidadã no Observatório de Direitos Humanos, localizado no Conselho Nacional de Justiça.

2. Acompanhamento da implementação das medidas cautelares após o julgamento dos embargos de declaração

Após o julgamento dos embargos de declaração, os quais possuem excepcional função integrativa em processos estruturais, deu-se início a nova fase do processo, voltada ao acompanhamento e monitoramento dialógico do cumprimento das determinações da Corte.

Passaram os esforços a se concentrar em três pontos: o plano de redução da letalidade policial, com desdobramentos diversos; a instalação de equipamentos GPS e de sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas de todos os órgãos policiais do Estado do Rio de Janeiro; e cumprimento das demais cautelares deferidas.

Rememoro que a determinação do Plenário do STF foi que o Estado do Rio de Janeiro apresentasse um plano, em 90 dias, para reduzir a letalidade policial e o controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança. O plano deveria prever medidas objetivas para a redução da letalidade, com cronograma específico e previsão dos recursos necessários para sua implementação.

Em 23 de março de 2022, foi publicado o Decreto Estadual nº 47.802/2022-RJ, estabelecendo o Plano Estadual de Redução de Letalidade decorrente de intervenção policial, posteriormente republicado como Decreto Estadual nº. 48.002/2022-RJ.

ADPF 635 / RJ

Constatei, contudo, que o documento inicialmente apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro não continha os elementos indispensáveis para a sua apreciação, nos termos do que fora decidido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. Observei que não havia registro de participação ou contribuição específica da Defensoria Pública, do Ministério Público ou mesmo do Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.

Por essa razão, determinei a oitiva daqueles órgãos e que, posteriormente, o Estado apresentasse as justificativas para o acolhimento ou rejeição das sugestões apresentadas. No mesmo ato, determinei também que o Estado Rio de Janeiro realizasse audiência pública, a fim de colher sugestões da sociedade civil (eDOC 554).

Em petição de 1º de junho de 2022 (eDOC 564), o requerente e *amici curiae* trouxeram manifestação em que suscitavam possível descumprimento da decisão deste Tribunal no que se referia à possibilidade de acesso dos arquivos digitais pelas vítimas e familiares e à prioridade na instalação de equipamentos empregados no policiamento e em operações em favelas e comunidades pobres.

Em seguida, requereu-se que o Governador do Estado do Rio de Janeiro e o Procurador-Geral de Justiça prestassem esclarecimentos acerca das medidas adotadas para o cumprimento das demais cautelares concedidas pelo STF. Formularam pedidos para que se cumprisse a determinação de instalação dos equipamentos no prazo de quinze dias e para que fosse determinada a inclusão do acompanhamento das cautelares na plataforma digital de monitoramento de operações policiais do MPRJ (eDOC 593).

Antes de decidir sobre o pedido, determinei a oitiva do Estado do Rio de Janeiro (eDOC 599), que se limitou a informar que *“aguardava maiores detalhes no que respeita à instalação dos equipamentos de áudio e vídeo nos veículos e nas fardas dos policiais”* (eDOC 611, p. 2).

O Estado do Rio de Janeiro juntou aos autos documentos comprovando a realização da audiência pública (eDOC 589), e em 14 de dezembro de 2022, noticiou a publicação do Decreto nº. 48.272, com nova

ADPF 635 / RJ

proposta de plano (eDOC 611).

Segundo o autor, o novo Plano mantinha tom genérico, sem estabelecer qualquer meta específica para a redução da letalidade, sem cronograma específico e sem a previsão dos recursos necessários para sua execução. Em nova manifestação, requereu a fixação de meta de redução de letalidade policial em 70% ou mais, a ser atingida no prazo de um ano (eDOC 618).

Em 19 de dezembro de 2022, a fim de instruir por completo a presente ação, solicitei novas informações ao Estado do Rio de Janeiro, bem como oficieei a Presidência do Conselho Nacional de Justiça para que promovesse a instalação do Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã, nos termos do que decidira esta Corte. No mesmo despacho, em atenção à decisão do Tribunal, acolhi os pedidos (eDOC 620, pp. 17-18):

“Oficie-se o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, para que assegure, tão logo a publicidade seja possível, a inclusão na base do acompanhamento das cautelares determinadas pelo STF na plataforma digital de monitoramento de operações policiais do MPRJ, sobretudo quanto a: (i) preservação do perímetro de escolas creches e unidades básicas de saúde; (ii) aviso prévio das operações policiais às autoridades de saúde e educação; (iii) proibição de operações policiais noturnas e evitação em horários de grande circulação; (iv) provimento de ambulância durante as operações; e (v) Justificativa para o uso de helicóptero.

Por fim, em atenção, à decisão do Tribunal, determino ao Estado do Rio de Janeiro que apresente, no prazo máximo de 5 dias corridos, a serem contados mesmo durante o recesso, cronograma para a instalação e funcionamento de câmeras de áudio e vídeo em fardas e viaturas dos batalhões especiais das polícias – BOPE e CORE –, bem como nas unidades policiais localizadas em áreas que sofrem com os maiores índices de letalidade policial – notadamente o 15º BPM, o 7º BPM, o 41º BPM, o 14º BPM, o 20º BPM, o 12º BPM, o 39º BPM, o 16º BPM, o 3º BPM e o 9º BPM. Fica desde já indicado que, na elaboração do cronograma, a ser cumprido da forma mais expedita possível, a priorização dessas unidades justifica remanejamento dos

ADPF 635 / RJ

referidos equipamentos de outros batalhões da PM com menores índices de letalidade policial."

No tocante à instalação do Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã, 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, fossem necessários.

Em seguida, a Presidência do CNJ encaminhou cópia da Portaria nº 422/2022 que criou o Grupo de Trabalho "Polícia Cidadã - Redução da Letalidade Policial" (eDOC 622).

O Estado do Rio de Janeiro informou que nos batalhões convencionais o processo de implantação de câmeras já estaria concluso e que o sistema de gravação estaria em processo de licitação. Em relação aos batalhões especiais da polícia fluminense – BOPE e CORE – declarou que não havia previsão de instalação de câmeras corporais. Defendia que a divulgação das imagens das operações poderia revelar o *modus operandi* destas unidades, em comprometimento à segurança pública e à integridade dos agentes de segurança. Pugnava pela reconsideração da decisão ou pelo recebimento de suas razões como agravo regimental. (eDOC 628).

A fim de esclarecer o alcance do pedido no tocante à instalação da câmaras, assim como para compreender as dificuldades que o Estado alegava, determinei, em 1º de fevereiro de 2023, a remessa do feito ao Centro de Soluções Alternativas de Litígios desta Suprema Corte (eDOC 642).

O Centro de Soluções Alternativas de Litígios realizou audiência com o autor e os entes envolvidos em 16.02.2023, voltada para o esclarecimento e coleta de dados sobre a implementação dos comandos estruturais proferidos pelo Plenário ao longo do julgamento (eDOC 643 e 659). Conforme procedimento ali estabelecido, o ente estatal ofereceu respostas aos quesitos, formulados pelo arguente e pela Defensoria Pública, relativos ao cronograma para o uso das câmeras corporais (eDOC 684, 688 e 703).

A fim de que se desse continuidade à audiência, encaminhei

ADPF 635 / RJ

novamente os autos, em 13 de março de 2023, para o Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos da Presidência deste Supremo Tribunal Federal (eDOC 710).

Em 27 de março de 2023, o CNJ remeteu a esta Suprema Corte o parecer elaborado no âmbito do GT acerca do plano de redução da letalidade policial do Estado do Rio de Janeiro (eDOC 717 e 718).

O GT foi descrito como *“fruto do esforço coletivo de 35 representantes, composto por magistrados, defensores públicos, membros do Ministério Público, especialistas em segurança, antropólogos e membros de Universidades e de entidades públicas e privadas da esfera de direitos humanos, que, mesmo com diferentes pontos de vista, carream diversas evidências científicas sobre o Plano de Redução de Letalidade Policial apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro, com suas respectivas propostas de adequações em busca da sintonia fina com a decisão do Supremo e as orientações da Corte Interamericana de Direitos Humanos”*.

O Grupo adotou metodologia mista de trabalho, agregando pesquisa bibliográfica para sistematização de evidências científicas e pesquisa de campo. Dividiu-se em três subgrupos (Sociedade Civil, Sistema de Justiça e Organismos Policiais), de modo que cada segmento pôde apresentar suas sugestões próprias, que foram depois votadas por todos, com vistas à elaboração de parecer final, juntado aos autos.

Ao final do parecer, o Grupo de Trabalho “Polícia Cidadã” formulou os seguintes encaminhamentos (eDOC 717, pp. 122- 125):

(1) *“Um compromisso político explicitado pela alta gestão de que a política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro e a construção do Plano de Redução da letalidade policial estarão pautados no enfrentamento ao racismo estrutural, com participação social na formulação, monitoramento e implementação da política, baseada em dados desagregados que incluem o componente racial. Este compromisso público com o antirracismo nas forças inclui a criação de uma instância de alto nível para desenhar e implementar a política interna antirracista e a implementação de ações afirmativas nos quadros de alto escalão (28 votos favoráveis e 6 contrários);”*

(2) *“A formação de uma Comissão Independente de Supervisão*

ADPF 635 / RJ

da Atividade Policial a ser abrigada pelo CNJ e constituída por maioria de representantes da sociedade civil, notadamente, movimentos de favelas, movimento negro, movimentos de familiares de vítimas da violência de Estado e especialistas a qual deve dispor de independência e mandato claro e definido para conduzir as atividades de monitoramento síncrono e a posteriori, assim como o apoio na responsabilização no abuso de uso da força, divulgação de relatórios com vistas à transparência e prestação de contas acerca do monitoramento e disposição de poder de acesso a informações sensíveis (22 votos favoráveis e 12 contrários);”

(3) “Reformulação do Plano de Redução da Letalidade Policial para adequação ao monitoramento por metas e indicadores que incluam a) número de Mortes por Intervenção de Agentes do Estado (MIAE) como indicador para as polícias estaduais civil e militar; b) Meta de redução da letalidade policial em 70% no prazo de um ano (referência ano de 2021), havendo especificações em função dos atributos raciais e etários das vítimas (25 votos favoráveis e 9 contrários);”

(4) “A adoção de um conceito claro e objetivo de excepcionalidade para a arbitragem das operações policiais (28 votos favoráveis e 6 contrários);”

(5) “O efetivo controle de armas e munições pelas forças policiais do Rio de Janeiro (33 votos favoráveis e 1 contrário);”

(6) “O emprego de critérios para a instalação das câmaras corporais alinhados ao objetivo de redução da letalidade policial e a proteção das vidas de negros, pobres e residentes de favelas e periferias, conforme determinação do STF (32 votos favoráveis e 2 contrários);”

(7) “Elaboração e implementação de plano de atenção a vítimas após operações, incluindo o acesso efetivo e equitativo à justiça, verdade, proteção e reparação completa. A reparação completa deve incluir o direito a indenização, garantias de não repetição e reabilitação, envolvendo atendimento psicológico e social. (31 votos favoráveis e 3 contrários);”

(8) “Implementação de fluxos e procedimentos de planejamento intensivo de operações policiais e devida notificação ao Ministério Público com detalhamento do contingente de policiais destacados,

ADPF 635 / RJ

arsenal que será utilizado (informações e detalhes), viaturas, objetivo/justificativa da operação, mapeamento de riscos e estratégia para mitigá-los, definição de diretrizes para atendimento de vítimas e feridos, previsão de início e término da operação e outros elementos relevantes (30 votos favoráveis e 4 contrários);”

(9) “Uniformizar, em toda a estrutura do Estado do Rio de Janeiro, o uso da terminologia “Morte por Intervenção de Agente de Estado”, para todos os casos de mortes violentas provocadas pela ação de agentes de segurança do Estado (32 votos favoráveis e 2 contrários);”

(10) “Regulamentar o monitoramento dos indicadores legais de êxito das operações policiais, previstos na Lei Estadual nº 8.928/2020 (33 votos favoráveis e 1 contrário);”

(11) “Prever expressamente a produção de relatórios mensais sobre os agentes envolvidos em casos de “Morte por Intervenção de Agente de Estado”, para fins de aplicação das medidas de atendimento psicossocial, requalificação, afastamento das funções (nos termos da Lei Estadual nº 8.929/2020) ou apuração de responsabilidade, conforme o caso (29 votos favoráveis e 5 contrários);”

(12) “Regulamentar o direito à participação da vítima ou seus familiares na investigação e o fornecimento de informações a respeito das fases e status dos procedimentos, permitindo a sua participação efetiva, com acesso aos dados que não sejam sigilosos (29 votos favoráveis e 5 contrários);”

(13) “Efetivar o cumprimento da determinação legal de encaminhamento ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao Órgão do Poder Executivo responsável pela promoção dos Direitos Humanos de cópia integral dos Registros de Ocorrências de Morte por Intervenção de Agente de Estado, CF. art. 7º, §2º, da Lei estadual nº 8.928, de 09 de julho de 2020, inclusive em casos de aditamentos que venham a tratar a ocorrência como morte por intervenção de agente de estado (30 votos favoráveis e 4 contrários);”

(14) “Prever a desvinculação do órgão de perícia-técnica da estrutura da Polícia Civil, passando a constituir um órgão independente, não subordinado às Secretarias de Polícia e com dotação orçamentária compatível com as necessidades do serviço (31 votos

ADPF 635 / RJ

favoráveis e 3 contrários);”

(15) “Previsão de que o uso de helicóptero com função diversa de base de observação será excepcional e motivado exclusivamente na proteção à vida e diante de ameaça iminente e concreta, cabendo aos órgãos de controle e ao Judiciário, avaliar as justificativas apresentadas (25 votos favoráveis e 9 contrários);”

(16) “Prever, expressamente, que a realização de operação policial no perímetro de escolas, creches, hospitais e postos de saúde, especialmente no período de entrada e saída, apenas pode ocorrer de forma excepcional, devendo a medida ser justificada ao Ministério Público, em até 24 horas, com as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões. A norma deve ser aplicada às operações planejadas e não emergenciais, assim como nas operações emergenciais (31 votos favoráveis e 3 contrários);”

(17) “Dar nova redação ao Plano Estadual de Redução da Letalidade para que, além da obrigatoriedade de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas, sejam envidados esforços para que haja ambulâncias - da própria força envolvida ou da Secretária de Saúde - também no caso de operações emergenciais (29 votos favoráveis e 5 contrários);”

(18) “Implementar a Política Estadual de Controle de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e de Munições, instituída, no Rio de Janeiro, pela Lei n. 8.186, de 30 de novembro de 2018, notadamente efetivando o controle, marcação e rastreabilidade de armas e munições institucionais das forças de segurança pública do estado do Rio de Janeiro (31 votos favoráveis e 3 contrários);”

(19) “Atribuir ao Conselho Nacional de Justiça a tarefa de monitoramento do Plano Estadual de Redução da Letalidade, valendo-se da atuação do Grupo de Trabalho “Polícia Cidadã”, que integra o Observatório de Direitos Humanos (27 votos favoráveis e 7 contrários);”

(20) “Fomento de ações parceiras de repressões sistemáticas ao tráfico internacional de drogas e armas, em nível estadual, nacional e internacional, de forma que seja possível mitigar consideravelmente o comércio de armas ilegais, simultaneamente, a fim de inibir possíveis migrações criminais, ações das organizações criminosas,

ADPF 635 / RJ

enfraquecendo-as (24 votos favoráveis e 10 contrários);”

(21) “Fomento às ações de desenvolvimento econômico e social, de forma a gerar acesso à educação, emprego, assistência social, cultura e cidadania, diminuindo significativamente a atratividade do crime organizado bem como contribuindo à redução da desigualdade social e racial, concomitante às iniciativas já dispostas no Plano de Redução de Letalidade Policial, buscando sustentabilidade às mesmas. Tais ações deverão ter caráter interdisciplinar, envolvendo diversos órgãos públicos das áreas supramencionadas, propiciando envolvimento das esferas municipal, estadual e federal, além de parcerias público-privadas (34 votos favoráveis e nenhum contrário).”

O autor e *amici curiae* tornaram a se manifestar noticiando o descumprimento das medidas cautelares, destacando haver atraso no cronograma da polícia civil, desrespeito à ordem de prioridade na implantação nas unidades de maior letalidade e o modelo vigente de acesso às imagens (eDOC 725).

Em 04 de maio de 2023, o CESAL/STF realizou nova audiência, dando continuidade às tratativas voltadas a implementação efetiva das câmaras de áudio e vídeo, segundo as regras técnicas apontadas pelos especialistas ouvidos naquela assentada (eDOC 746). Restou consensualizado que o processo de implantação das câmaras deveria ser fiscalizado e acompanhado de forma permanente.

Visando o cumprimento da decisão proferida pelo Plenário, que estabelecia uma ordem de instalação de câmeras, manteve a decisão determinando o estabelecimento de um cronograma para todas as unidades policiais do Estado do Rio de Janeiro, sem exceção, e com prioridade para aquelas que realizam operações, para que adotassem as câmeras corporais, não conhecendo do agravo regimental do Estado do Rio de Janeiro (eDOC 783).

Na mesma oportunidade, a fim de facilitar o acompanhamento das decisões, determinei que o Estado adotasse medidas de transparência ativa, mantendo em seu sítio eletrônico as medidas adotadas, assim como documentos e atos administrativos que digam respeito ao objeto desta

ADPF 635 / RJ

arguição.

Em duas ocasiões (eDOC 782 e 835), este Relator determinou a oitiva do Estado do Rio de Janeiro para que pontualmente indicasse quais das sugestões trazidas pelo Grupo de Trabalho do Conselho Nacional de Justiça poderiam ser incorporadas ao Plano de Redução de Letalidade, o que foi atendido pelo Estado apenas com a posterior juntada de manifestação do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – ISP (eDOC 839 e 840).

Uma vez mais, em decisão monocrática de 23 de novembro de 2023, fiz observar que o Plano de Redução de Letalidade então apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro não incorporava elementos representativos da determinação feita por este Supremo Tribunal Federal (eDOC 842).

Determinei, na ocasião, a remessa do plano, das sugestões apresentadas pelo GT do CNJ e das respostas trazidas pelo Estado do Rio de Janeiro ao Núcleo de Processos Estruturais e Complexos da Presidência do Supremo Tribunal Federal, a fim de que elaborasse nota técnica, à luz das evidências acumuladas e dos parâmetros de avaliação de políticas públicas, sobre o estágio e a efetividade das medidas até então realizadas no âmbito desta ADPF.

Observo que, na mesma decisão, determinei o envio de cópia à Presidência do Conselho Nacional de Justiça “para que, em conjunto com a Corregedoria Nacional, verifique, in loco, o funcionamento dos plantões judiciais criminais do Tribunal do Estado do Rio de Janeiro, certificando-se de que tem plenas condições de atender, de forma diligente, expedita e eficaz, as requisições de uso da força policial, notadamente nos casos de emergências relacionadas a sequestros e crimes correlatos, cumprimento de medidas cautelares e de mandados de prisão; e respaldo à atuação da inteligência policial para contenção de ações de expansão territorial de organizações criminosas”. Tal determinação deu origem a um segundo grupo de trabalho no âmbito do CNJ.

Em Nota Técnica de nº. 05/2023 (eDOC 848), o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos concluiu que os dois planos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro apresentavam medidas genéricas. Quanto à

ADPF 635 / RJ

análise feita pelo Instituto de Segurança Pública acerca das propostas do GT do CNJ e enviada como resposta do Governo carioca aos despachos deste juízo, o NUPEC observa que *“a) não há uma posição formal do Estado, mas apenas do ISP; b) o ISP trata o relatório do GT do CNJ como uma proposta do autor da ação e não considera que suas sugestões se tornaram obrigatórias após a última medida cautelar”*.

Quanto à discussão sobre o uso de câmeras, a Nota entendeu: (i) que a implementação das câmaras corporais e nas viaturas policiais deveria prosseguir, conforme as prioridades já determinadas; (ii) que fosse assegurada a transparência do processo de implementação e o efetivo acesso aos dados, devendo o Ministério Público colaborar com a fiscalização desse processo; (iii) o aprofundamento do debate acerca do uso das câmeras por unidades especiais, ressaltando a necessidade do Estado ao menos propor medidas alternativas à redução da letalidade naquelas operações policiais.

Contra a decisão monocrática de eDOC 842 que, entre outras medidas, determinou que o Estado do Rio de Janeiro formulasse proposta de adequação do plano, o Estado opôs os terceiros embargos de declaração e contestou aspectos da Nota Técnica do NUPEC (eDOC 853).

Acolhi os embargos apenas para integrar a decisão anterior, esclarecendo que ainda que, naquele momento não houvesse consenso, o objetivo da audiência a ser realizada pelo NUSOL era justamente o de permitir que o Estado assumisse *compromissos significativos* em linha com o recomendado pelo Conselho Nacional de Justiça e com o requerido pelo autor e pelas diversas entidades que participam da presente arguição (eDOC 877).

Conforme consta do termo da primeira audiência técnica, realizada em 7 de dezembro de 2023 pelo NUSOL (eDOC 889), foram debatidos os seguintes pontos: a estrutura da recém-criada Secretaria de Segurança Pública pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, acolhendo recomendação do GT “Polícia Cidadã” do CNJ; controle de armas e munições; regulamentação da participação de vítimas; restrição a áreas escolares; regulamentação de relatório de atendimento aos policiais;

ADPF 635 / RJ

autonomia das perícias; taxa de letalidade; conceito de excepcionalidade; e mensuração de mortes por intervenção de agentes estatais.

O autor apresentou minuta de ato normativo sobre direito de participação das vítimas de violência policial em procedimentos investigatórios a cargo dos órgãos de segurança pública, com o auxílio da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, em petição de 19 de dezembro de 2023 (eDOC 892).

Ainda, o Ministério Público do Rio de Janeiro comunicou (eDOC 894) ter instaurado inquérito civil para *“apurar a existência e o efetivo cumprimento dos atos normativos e protocolos que regulamentem os procedimentos de prestação de socorro às vítimas, em especial no contexto de operações policiais e como resultado de ação de intervenção de agente público, bem como quanto à preservação do local de fato potencialmente criminoso, pelas forças de segurança pública estaduais”*.

Sobreveio ao feito o Ofício 391/GP/2024 (eDOC 915), do Conselho Nacional de Justiça, encaminhando Relatório Final do segundo Grupo de Trabalho por ele instituído, este pela Portaria da Presidência nº 03/2024, para verificar *in loco* o funcionamento dos plantões judiciais criminais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), apurar o repasse de informações do sistema de registro de operações policiais ao Poder Judiciário e averiguar o funcionamento do sistema de supervisão judicial dos mandados de prisão e das medidas cautelares.

Diante das recomendações constantes do Relatório GT/CNJ ADPF 635 às páginas 121-122 (eDOC 915), determinei a intimação do Senhor Secretário de Estado da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro para que informasse nos autos quanto à disponibilização ao Ministério Público do Estado dos dados brutos e microdados produzidos pelas forças policiais (eDOC 1013).

O Núcleo de Solução Consensual de Conflitos NUSOL/STF designou, ainda, duas novas audiências técnicas, realizadas em 07 de maio de 2024 (eDOC 920) e em 18 de junho de 2024 (eDOC 1013 e 1035).

O Estado do Rio de Janeiro trouxe aos autos informações (eDOC 957) com o teor de novas Resoluções, editadas para tratar sobre: i) protocolo

ADPF 635 / RJ

de segurança e gestão integrada de prevenção a incidentes em unidades escolares da rede estadual de ensino (Resolução Conjunta SESP/SEEDUC n. 02/2024); ii) capacitação de profissionais de segurança pública em atendimento pré-hospitalar tático (Resolução SESP n. 10/024); iii) organização e diretrizes para a gestão de serviços de atendimento psicológico no âmbito das polícias (Resolução SESP n. 10/2024); iv) organização da gestão dos sistemas de controle de armamentos, munições de demais materiais bélicos (Resolução SESP n. 15/2024); e v) meta para a redução da letalidade policial (Resolução SESP n. 16/2024).

O arguente requereu (eDOC 966) que fosse determinada a juntada da íntegra do estudo realizado pelo Instituto de Segurança Pública que embasou a Resolução SESP nº. 16/2024, a qual estabelece meta de redução da letalidade policial.

Sobreveio a petição de eDOC 968, pela qual o Estado do Rio de Janeiro juntou ao feito o Estudo Técnico elaborado pelo Instituto de Segurança Pública. Trouxe considerações sobre a nova estrutura da Secretaria de Segurança Pública do Estado, bem como, sobre o contexto de edição de cada um dos atos normativos juntados ao feito.

Dentre os tópicos tratados na audiência de 7 de maio de 2024, no âmbito do NUSOL, tratou-se da necessidade de que o Ministério da Justiça e Segurança Pública prestasse informações sobre eventuais definições do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública – SINESP a respeito da mensuração de mortes havidas por intervenção de agentes estatais. Determinei, assim, dentre outras medidas saneadoras, que se solicitasse ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que informasse sobre parâmetros normativos sobre a proporcionalidade dos parâmetros de utilização da força, bem como sobre a mensuração das mortes decorrentes da ação de agentes do Estado (eDOC 972).

Finalmente, em 03 de julho de 2024, foi juntada aos autos a Nota Técnica do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) e do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), do STF, aportando a síntese do trabalho realizado entre novembro de 2023 e junho de 2024 (eDOC 1045).

ADPF 635 / RJ

A Nota representa o notório labor de ambos os Núcleos por meio de escutas, diálogos, ponderações e sistematizações no tema, auscultando os entes envolvidos em audiências, diversas reuniões técnicas, bem como em uma visita técnica ao próprio Estado do Rio de Janeiro, e que conduziram, como se pode constatar, a avanços significativos do ponto de vista normativo.

As discussões se concentraram nas recomendações apresentadas pelo “Relatório Polícia Cidadã: Parecer sobre o Plano de Redução da Letalidade do Estado do Rio de Janeiro”, elaborado pelo primeiro Grupo de Trabalho, “Polícia Cidadã”, instituído pelo Conselho Nacional de Justiça (eDOC 717).

A Nota detalha como as discussões avançaram, quais foram os avanços obtidos e quais obstáculos ainda precisam ser superados. Como principais avanços, destaca:

a) A Resolução SESP nº 13/2024, que dispõe sobre a organização e diretrizes para a gestão de serviços de atendimento psicológico no âmbito das polícias civil e militar;

b) A Resolução SESP nº 15/2024, que dispõe sobre as diretrizes e organização da gestão dos sistemas de controle de armamentos, munições e materiais bélicos de uso exclusivo das polícias civil e militar;

c) A Resolução SESP nº 16/2024, que estabelece meta para a redução da letalidade decorrente de intervenção policial, fixada em 20,5% para o ano de 2024. Consideramos este um avanço importante, já que o Rio de Janeiro, que se negava em apresentar uma meta razoável e justificada, apresentou estudo na tentativa de embasar sua proposta;

d) A Resolução SESP nº 10, que dispõe sobre as diretrizes para a implantação de curso de atendimento pré-hospitalar por meio de socorristas táticos nas polícias civil e militar;

e) A Resolução Conjunta SESP/SEPOL/SEPM nº 03/2024, que dispõe sobre as diretrizes para a criação, no âmbito das secretarias de Estado da Polícia Civil e da Polícia Militar, de critérios e procedimentos a serem adotados por policiais para a

ADPF 635 / RJ

preservação do local de incidentes, quando houver ferimento de pessoas durante operações de segurança pública;

f) A Resolução Conjunta SESP/SEEDUC nº 02/2024, dispõe sobre o protocolo de segurança e gestão integrada de prevenção a incidentes em unidades escolares da rede estadual de ensino público;

g) O compromisso assumido pelo Estado do Rio de Janeiro em ampliar os mecanismos de prevenção e proteção às escolas estaduais também às escolas municipais, utilizando o critério de municípios e/ou regiões que concentram maior número de confrontos armados;

h) O compromisso assumido pelo Estado do Rio de Janeiro em participar do Grupo de Trabalho Interinstitucional criado pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, conjuntamente com a Polícia Militar e a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, para discutir e aperfeiçoar a comunicação e as estratégias de atuação para proteção da comunidade escolar no contexto de operações policiais.

O documento aponta dois efeitos concretos e relevantes obtidos com o processo dialógico travado nesta arguição: a ampliação no número de Câmeras Operacionais Portáteis (COPs), com destaque para o Batalhão de Operações Especiais (BOPE), com 100% de seu efetivo equipado com as câmeras; e a comprovada redução da letalidade policial e também da vitimização policial nos últimos anos. Conforme dados apresentados pelo Ministério Público do Rio de Janeiro (eDOC 1022), no ano de 2023 houve uma redução de 52% em comparação ao ano base de comparação (2019).

A Nota Técnica faz a análise do desenvolvimento de cada um dos temas selecionados, permitindo o cotejo entre o que já foi implementado e o que ainda segue pendente de decisão por esta Suprema Corte, nos seguintes tópicos:

1. Criação do Comitê de Governança de Alto Nível
2. Controle de armas e munições
3. Atendimento psicológico aos policiais
4. Atendimento médico durante operações policiais

ADPF 635 / RJ

5. Direito de participação da vítima na investigação
6. Autonomia de perícia técnica
7. Restrição das operações policiais em regiões próximas a escolas
8. Indicador da letalidade na atividade policial
9. Meta de redução letalidade policial
10. Conceito de excepcionalidade
11. Criação de comissão interinstitucional de monitoramento

Ao final o NUPEC apresenta sugestões visando à continuidade do diálogo estabelecido e o avanço em cada um dos temas.

Constato que o autor, o Estado do Rio de Janeiro e diversos legítimos interessados interagiram de modo frutífero, como espelha a Nota, realçando-se a presença ativa do Ministério Público do Estado, bem como da atuante Defensoria Pública do Estado, além das entidades e instituições relevantes.

Intimei o requerente, o Estado do Rio de Janeiro, o Ministério Público do Rio de Janeiro, a Defensoria Pública do Rio de Janeiro, bem como todos os *amici curiae* para, querendo, apresentarem manifestação final sobre os pontos que entendessem relevantes, inclusive a Nota Técnica citada, no prazo comum de dez dias (eDOC 1047).

Em sua manifestação final, o autor, em conjunto a diversos *amici curiae*, aponta que o monitoramento da atividade policial - jurisdicional e extraprocessual - deve ser “um instrumento e um legado” da presente arguição. Entende que somente assim será possível efetivar uma concepção constitucionalmente adequada de segurança pública, compreendida como prestação de serviço público (eDOC 1081). Além disso, reforça uma vez mais a necessidade de adoção das medidas defendidas ao longo de todo o andamento processual, especialmente: rejeição do Plano de Redução de Letalidade apresentado pelo Estado e definição da meta de 70% de redução da letalidade policial; garantia de autonomia das perícias; definição do conceito de excepcionalidade das operações policiais, que deve restringir *quando* e *como* as operações são realizadas; criação de indicadores de impacto das políticas de segurança

ADPF 635 / RJ

pública; afastamento compulsório dos agentes de segurança envolvidos em mortes por intervenção de agentes do Estado (MIAE); garantia de acesso das vítimas e familiares às investigações nos casos de abuso policial; e aperfeiçoamentos do sistema de controle de armas e munições.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em sua considerações finais (eDOC 1083), entre diversos tópicos, pugna para que o Estado do Rio de Janeiro seja condenado em obrigação de fazer para conceder acesso integral aos dados e microdados, inclusive com georreferenciamento, dos sistemas informáticos da área de segurança pública, a fim de viabilizar que o *Parquet* cumpra sua atribuição constitucional de controle externo da atividade policial. Ressalta que a despeito do convênio firmado no bojo desta arguição, o órgão não tem recebido os dados acordados. Em seguida, passa a se manifestar detidamente sobre cada um dos pontos estratégicos elencados pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC), defendendo que a fiscalização e o monitoramento da decisão plenária seja feita pelo próprio órgão, ao qual a Constituição atribui a função de controle externo da atividade policial. Manifesta-se, enfim, pela confirmação das medidas cautelares anteriormente deferidas.

O Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, ressalta que seu posicionamento ao longo do feito foi marcado pela proporcionalidade (eDOC 1091). Requer o não conhecimento da ação e, no mérito, a declaração de inexistência de estado de coisas inconstitucional na segurança pública do Estado. Alega que o problema da segurança pública é nacional e que a taxa de letalidade policial fluminense já teria se aproximado da média nacional, e que, por isso, a imposição de um estado de coisas inconstitucional exclusivamente ao Estado do Rio de Janeiro violaria o princípio da isonomia e o pacto federativo. Destaca a expedição dos atos normativos que tratam das questões suscitadas nesta ADPF e adoção de medidas concretas para aprimorar a sua política pública de segurança. Defende, ainda, *“ser necessário avaliar e ponderar as consequências práticas das decisões proferidas nesta ADPF – como à migração de criminosos nacionais e estrangeiros para o Rio de Janeiro, e a criação de*

ADPF 635 / RJ

entrepósitos invioláveis, de abrangência nacional, para a comercialização de armas e drogas nas comunidades do Rio de Janeiro” (eDOC 1091, p. 64).

A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, admitida na presente arguição na condição de *custos vulnerabilis* (eDOC 1130), em sua manifestação rememora que no ano da propositura desta ação a proporção de mortes decorrentes de intervenções policiais correspondia a aproximadamente um terço de todas as mortes violentas intencionais registradas naquele Estado, manifestando-se pela confirmação de todas as medidas cautelares deferidas e pela rejeição integral do Plano de Redução da Letalidade Policial apresentado (eDOC 1103). Requer, ainda, a determinação de criação de protocolos públicos de abordagem policial e busca pessoal com o objetivo de reduzir a prática de filtragem racial. Entende ser essencial para o êxito deste processo estrutural o monitoramento contínuo do Supremo Tribunal Federal, a fim de assegurar o cumprimento de suas decisões. Manifesta acordo com as propostas, apresentadas pelo autor, de criação de uma “Sala de Monitoramento”, instância jurisdicional situada dentro da ADPF 635 e conduzida pelo Ministro Relator e pelo NUPEC; e uma “Comissão Independente de Supervisão da Atividade Policial (CISAP)”, instância externa de supervisão da atividade policial, conforme sugestão do GT Polícia Cidadã.

Foram admitidos como *amici curiae* as seguintes entidades e instituições: EDUCAFRO - Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes; Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro; Justiça Global; Associação Direitos Humanos em Rede; Associação Redes de Desenvolvimento da Maré; Instituto de Estudos da Religião-ISER; Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH; Município de Angra dos Reis; Coletivo Papo Reto; Movimento Mães de Manguinhos; Rede de Comunidades e Movimentos Contra a Violência; Fala Akari; Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial; Instituto Alana; Partido dos Trabalhadores – PT; Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Estado do Rio De Janeiro; Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil CFOAB; Centro pela Justiça e o Direito Internacional – CEJIL; Instituto

ADPF 635 / RJ

Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM; Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores – GAETS; Movimento Negro Unificado; Laboratório de Pesquisas LABJACA; Instituto de Advocacia Racial e Ambiental – IARA; Movimento Independente Mães de Maio; Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL; Defensoria Pública da União; Instituto Anjos da Liberdade – IAL; Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin; Laboratório de Direitos Humanos LADIH; Associação Brasileira de Criminalística – ABC; Federação das Indústrias do Estado do Rio De Janeiro; Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários de Cargas e Logística do Estado do Rio de Janeiro; Federação das Associações de Favelas Comunidades e Amigos do Estado do Rio de Janeiro – FAFCAERJ; Associação de Atacadistas e Distribuidores do Estado do Rio de Janeiro ADERJ; Sindicato dos Operadores Portuários do Estado do Rio de Janeiro – SINDOPERJ; Logística Brasil - Associação Brasileira dos Usuários dos Portos, de Transportes e da Logística; Associação Nacional da Advocacia Criminal; Iniciativa Negra por uma Nova Política de Drogas; Clínica Interamericana de Direitos Humanos da FND/UFRJ; Ministério Público do Estado de Minas Gerais; Associação de Supermercados do Estado do Rio de Janeiro - ASSERJ; Federação das Empresas de Mobilidade do Estado do Rio de Janeiro – SEMOVE; e Fundação Oswaldo Cruz FIOCRUZ.

Em 25 de outubro de 2024, presentes os requisitos e balizas constantes da ADPF 709, deferi a intervenção da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro na presente ação na qualidade de *custos vulnerabilis* (eDOC 1130).

A ADPF foi indicada à pauta em 1º de outubro de 2024. Com a decisão de mérito, abre-se a oportunidade de inauguração de um novo e final ciclo de monitoramento que possa prenunciar o encerramento desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, no sentido de consolidação de medidas estruturais com resultados comprovadamente positivos ao bem comum, ao interesse público, à segurança pública e à proteção de direitos fundamentais. Esta Relatoria espera que esse

ADPF 635 / RJ

transcurso sumariado seja o suficiente para a fase das sustentações orais e, em sequência, a apreciação do mérito pelo Tribunal Pleno.

É, em síntese, o relatório.

13/11/2024

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES -

Presidente, gostaria de fazer uma indagação ao Professor Daniel Sarmiento.

Temos recebido muitas manifestações, inclusive de representantes da sociedade do Rio de Janeiro - conversei isso com o Ministro Fachin -, apontando que o problema da segurança pública ou o seu agravamento no Rio de Janeiro se deveu à liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal, que tolheu as operações especiais da polícia no Rio de Janeiro.

Não entendemos assim, não foi essa a nossa visão, mas isso tem sido repetido e se tornou um mantra.

Gostaria que fizesse considerações sobre isso.

O SENHOR DANIEL ANTÔNIO DE MORAES SARMENTO (ADVOGADO) - Muito obrigado pelo questionamento, Ministro Gilmar!

ADPF 635 / RJ

Essa é uma informação que, de fato, é divulgada e que algumas pessoas reproduzem por falta de informação, mas ela também é divulgada por intenções que nem sempre são as melhores. Quem comete ilegalidade naturalmente não gosta de ser controlado.

Mas todos os indicadores mostram que, no período de tramitação desta ADPF, os índices relevantes de criminalidade caíram sensivelmente. Não há, então, nenhuma conexão entre proteger direitos humanos e eficiência na área de segurança pública. Inclusive, e gostaria de destacar isso, porque sei que é *amicus curiae* habilitado nesta Corte, 2023 foi o ano que teve o menor número de episódios de roubo de carga, de acordo com estatísticas oficiais do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro e com dados coletados por entidades da sociedade civil como o Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Espero ter esclarecido.

Muito obrigado!

13/11/2024**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO****ESCLARECIMENTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, quero, primeiro, cumprimentar todos, Vossa Excelência, a Ministra Cármen, o Ministro Fachin, Ministro-Relator, os Colegas, o Procurador-Geral da República, Professor Paulo Gonet, todos os que já se manifestaram, em nome do Doutor Luciano, Procurador-Geral de Justiça.

Vossa Excelência sabe que fui do Ministério Público e também tive a possibilidade de ser Secretário de Segurança Pública de São Paulo.

Vossa Excelência colocou a questão do controle externo. Falo, com todo respeito e carinho que tenho pelo Ministério Público - o Professor Paulo Gonet sabe - que, hoje o controle externo da atividade policial no Brasil todo é uma burocracia. A Constituição deu essa oportunidade importantíssima ao Ministério Público por muitos anos. O Ministério Público - eu lá estava - brigou pela coisa errada: a questão da condução do inquérito. Isso se foi perdendo até que o Supremo Tribunal Federal pacificou a questão, o poder de investigação. Mas não se resolveu o controle externo da atividade policial.

Não sei - e é esta a indagação que gostaria de fazer a Vossa Excelência - se consta, na Lei Orgânica do Ministério Público do Rio de Janeiro, um detalhamento não formal do controle externo - a maioria das leis orgânicas é formal, fiscaliza número de boletins, inquérito à delegacia. Se não há essa previsão, sugiro não só a Vossa Excelência, mas ao Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público - as leis orgânicas estaduais são de iniciativa do Procurador-Geral -, que o Ministério Público poderia realizar, nos 26 estados e no Distrito Federal, em conjunto, a alteração de suas leis orgânicas, para, efetivamente, depois de quase 36 anos da Constituição, realizar isso.

Cito rapidamente um exemplo aqui, Presidente. Há o grande problema da letalidade policial, dito aqui pelo Professor Daniel Sarmiento.

ADPF 635 / RJ

Isso não é só no Rio de Janeiro. A média do Rio de Janeiro é maior do que a dos demais estados, mas isso ocorre em todo o Brasil.

Quando fui Secretário de Segurança Pública, editei, logo no início da minha gestão, em 2015, a Resolução nº 40. Conversei com o Procurador-Geral, com o comandante da polícia militar, da polícia civil. A Resolução nº 40 determinava, em respeito, óbvio, à autonomia do Ministério Público, que toda ocorrência em que morresse um policial ou que houvesse morte em virtude de intervenção policial - uma grande reclamação de várias entidades é de que alguns homicídios seriam mascarados como resistência seguida de morte (os famosos boletins de resistência seguida de morte) - o local seria preservado pela polícia científica. Imediatamente seria comunicado o Ministério Público, para que este pudesse enviar um promotor para acompanhar o início da apuração, das perícias, para que houvesse, aí sim, o controle externo da atividade policial no caso concreto e verificar se houve ou não excesso da polícia. A Secretaria forneceria toda estrutura de deslocamento dos promotores.

Doutor Luciano, nenhum promotor apareceu. Nenhum. Comunicávamos ao Procurador-Geral, deixávamos toda a infraestrutura, nenhum promotor apareceu. Por que digo isso? O Ministério Público também tem sua responsabilidade na questão de segurança pública, no controle externo da atividade policial. Não sei, há promotoria especializada no Rio de Janeiro de controle da atividade?

O SENHOR LUCIANO OLIVEIRA MATTOS DE SOUZA (PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA/RJ) - Não.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Veja, deveria existir, no Brasil todo, uma promotoria de justiça de controle externo da atividade policial. No mínimo, acompanhar *in loco* os casos em que há bala perdida, morte decorrente de atividade policial. O Ministério Público chegar imediatamente dá credibilidade - foi dito aqui, Vossa Excelência bem disse, que a Corte Interamericana fala que um órgão autônomo é o Ministério Público.

ADPF 635 / RJ

Fica aqui então como sugestão e sugestão ao Procurador-Geral da República, Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público, a necessidade de regulamentar o controle externo da atividade policial com criação - não precisa criar mais cargos - da promotoria de controle externo da atividade policial. Não para bater carimbo, mas, no mínimo, para começar a acompanhar as causas de letalidade policial, porque aí teremos uma resposta mais rápida. É só a questão que fiz, se há essa regulamentação, nem que seja formal, na Lei Orgânica do Ministério Público do Rio de Janeiro.

O SENHOR LUCIANO OLIVEIRA MATTOS DE SOUZA (PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA/RJ) - Obrigado, Ministro, pela oportunidade inclusive de falar sobre esse assunto.

É claro que o Senhor, que pertenceu aos quadros do Ministério Público, sabe bem e afirma com muita propriedade. O Doutor Gonet também acompanha esse debate. Essa questão está sendo debatida no âmbito do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais, onde recentemente, inclusive, criamos um grupo nacional de controle externo, justamente para podermos debater as melhores práticas em relação a essa importante prerrogativa do Ministério Público, que realmente, ao longo do tempo, não foi aprimorada.

Falando expressamente em relação à ADPF 635, ela trouxe, Ministro, alguns parâmetros. O Rio de Janeiro serve hoje como, se me permitem, um laboratório em relação à toda temática de segurança pública relacionada ao tema debatido na ADPF. Isso está sendo levado a debate nos grupos nacionais, especificamente no Conselho Nacional de Procuradores-Gerais, buscando-se justamente uma uniformidade, certamente com o olhar do Conselho Nacional do Ministério Público.

Aproveitando, Doutor Gonet, Ministros e todos aqui presentes, falou-se em 26 leis orgânicas estaduais. Isso poderia constar na Lei Orgânica Nacional, uma iniciativa do Presidente da República, conferindo esses poderes. Conforme Vossa Excelência disse, foi preparada toda uma normativa e não foi - podemos dizer que houve uma omissão. Quando não há ou está desatualizada, nem todo estado consegue aprovar

ADPF 635 / RJ

uma lei nesses termos. Talvez, aproveitando o debate desta Corte, apelar para que venha uma disciplina, garantindo esses dados e microdados, fundamentais para o controle externo da atividade policial, na própria Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Se o Procurador-Geral da República, junto com os Procuradores-Gerais de Justiça, encaminhasse um texto de regulamentação do controle externo ao Presidente da República para alteração da Lei nº 8.625 - Lei Orgânica Nacional dos Ministérios Públicos Estaduais - e, ao mesmo tempo, o Procurador-Geral da República, que tem a iniciativa de lei para alterar a Lei Complementar nº 75, tenho convicção de que o Congresso aprovaria. Podemos aproveitar essa ADPF para caminhar para um efetivo controle externo da atividade policial.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Ministro Alexandre, nessa linha - e o eminente Relator está ouvindo -, até que isso aconteça, pois compartilho do otimismo de Vossa Excelência, acho que o Relator pode propor algo nessa direção. Será uma grande contribuição.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro Fachin, tomarei a liberdade de encaminhar o texto da Resolução nº 40 a Vossa Excelência, porque, como Secretário, não poderia impor ao Ministério Público, foi um acordo. A sugestão foi a de que avisássemos todos, mas não tivemos muito sucesso na colaboração. Certamente, com a decisão do Supremo, o sucesso será um pouquinho maior.

O SENHOR PAULO GONET BRANCO (PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA) - Presidente, posso?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Pois não, Professor Paulo Gonet.

O SENHOR PAULO GONET BRANCO (PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA) - Muito obrigado!

Saúdo Vossa Excelência, Presidente, e todos os eminentes integrantes deste Plenário, o meu caríssimo amigo Doutor Luciano, colega de Ministério Público, Senhores Advogados.

Apenas para dar uma informação. Esse tema está na ordem da pauta

ADPF 635 / RJ

de preocupações do Ministério Público. Neste ano, no Conselho Nacional do Ministério Público, inauguramos uma ouvidoria justamente para receber reclamações nessa área, sobre abusos ocorridos durante atividades policiais, justamente para que possamos ter essa noção consolidada em âmbito nacional. As ideias sobre o desenvolvimento de meios legislativos para atacar esse assunto estarão na pauta de nossas cogitações.

Desde logo, agradeço a muito bem ideada sugestão.

Muito obrigado!

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Senhor Presidente?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ministro Gilmar.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Senhor Presidente, cumprimento o Ministro Alexandre, quase que sugeria exatamente essa incorporação. Parece-me que temos que organizar essa fuga para a frente, de forma a não ficarmos marchando sobre o mesmo tema, nesse eterno ritornelo.

Nas críticas que se tem feito à medida baixada aqui, fala-se - e agora foi tocado na sustentação do Doutor Luciano - nessa medida excepcional. Eu até comungo dessa preocupação, por que o que são medidas excepcionais para justificar a eventual intervenção policial em uma comunidade? Temo que isso se convole em seu contrário, em um tipo de blindagem nessas áreas, e, aí, a alegação que se tem feito em relação a isso. Mas isso está longe de justificar a tese, segundo a qual o Tribunal deveria cessar o monitoramento. Vimos - e já se falou aqui várias vezes do episódio Marielle - que foi feito um grande esforço, por exemplo, para trazer a investigação para a esfera federal. Os agentes políticos do Rio de Janeiro, talvez até os Ministros do STJ ligados ao Rio de Janeiro, esforçaram-se para que não houvesse a transferência para a esfera federal, quando, na verdade, viu-se que o crime só foi deslindado quando foi investigado pela Polícia Federal - aqui temos o Ministro Flávio Dino, que sobre isso pode dar testemunho. Muito provavelmente o retardo nessa questão, nesse crime gravíssimo, por ter um simbolismo muito forte,

ADPF 635 / RJ

muito candente, tem a ver, inclusive, com essa estrutura política. Referi-me a toda essa estrutura política.

Nunca nos esqueçamos que o então Ministro da Segurança Pública, Ministro Raul Jungmann, defendia esta transferência. A Procuradora-Geral requereu e perdeu no STJ - a Doutora Raquel pediu a transferência. É um mecanismo importante que se pensou na reforma do Judiciário.

Todos foram contra. O Ministério Público do Rio de Janeiro atuou bravamente contra a transferência. É como se todos tivessem o direito de não fazer. Na linguagem popular do futebol, Ministro Fux, é o famoso deixa que eu deixo.

Não pode ser assim. Obviamente é um tema extremamente sério, que exige posicionamento em relação a essa temática. Acho que teremos oportunidade de discutir essa excepcionalidade, mas, de fato, não se pode proibir que a polícia atue. O natural seria até que ela já estivesse dentro das comunidades, e tivesse batalhões, condições de atuar, e não pedir licença para atuar. O poder de polícia, na verdade, é permanente.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Ministro Gilmar, no raciocínio de Vossa Excelência, não se pode impedir a polícia de atuar. Acho que há também uma questão federativa subjacente às dificuldades desse caso. Desde sempre, o Rio de Janeiro é uma vitrine do Brasil. Por isso, talvez, esta ação se refira ao Rio de Janeiro. Mas, com a experiência de oito anos governando um estado, posso afirmar às senhoras e aos senhores, que tudo quanto discutirmos aqui em relação ao Rio de Janeiro servirá quase que absolutamente para as demais unidades federadas. Não podemos criminalizar a atuação da imensa maioria dos policiais, tanto federais quanto estaduais, que são absolutamente sérios e põem a vida em risco. Por isso são importantes essas considerações preliminares, à luz das sustentações orais iniciais, porque permitem que criemos um ambiente para o debate fora da esfera político-partidária. Não é o nosso caso aqui. Refiro legitimamente a todas as correntes da sociedade, mas a toga que vestimos também deve trazer a condição de transcendermos um pouco o dia a dia do debate, porque ele contamina e atrapalha. Refiro-me tanto em relação aos debates corporativos quanto aos debates federativos,

ADPF 635 / RJ

que acompanhei intensamente.

Por exemplo, em fóruns, Presidente Barroso, de governadores, inclusive o último que Vossa Excelência me designou para representar o Supremo, normalmente aparece o problema das estatísticas - o Ministro Alexandre foi Ministro da Justiça, o André -, porque não existe um parâmetro nacional de organização de estatísticas até hoje. Há um trabalho para isso com o Sinesp, que começou há muitos anos e demos andamento quando lá estávamos.

Então, Ministro Fachin, acho que esse olhar interfederativo, que extrapola a dimensão do Rio de Janeiro, ajuda-nos, de fato, a sair do mesmo lugar, porque temos problemas de estatística. Sei que as corporações e a política do Rio de Janeiro têm suas singularidades, mas outros estados também têm. Às vezes, aparece o seguinte debate: "por que só o Rio, se estado 'tal' tem letalidade policial maior?" E é verdade. Quero dizer, desde logo, segundo as estatísticas, há estados, neste momento, que têm indicadores piores.

É preciso exatamente que consigamos que esta paz não seja só no Rio de Janeiro, que ela consiga transcender a dimensão cotidiana do debate, que, às vezes, opõe polícia a cidadão, cidadãos a polícia, um estado ao outro. Quem sofre são os mais pobres, os de sempre.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - É por isso, Ministro, que reitero que - foi dito pelo Procurador-Geral do Estado, Doutor Renan -, na verdade, minha frase foi: todo mundo reclama da polícia militar, mas quando a coisa aperta, todo mundo chama a polícia militar. Essa é a pura verdade no Brasil todo.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Foi a polícia do DF que veio defender o Supremo, não é?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Isso também já está sendo resolvido. Se fosse a polícia militar de São Paulo, não teria ocorrido, isso posso garantir.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Mas quero defender a corporação: ela não foi, toda ela, responsável. Ministro Alexandre sabe bem.

ADPF 635 / RJ

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - É por isso que não podemos - como disse, não foi essa a decisão do Ministro Fachin, nem a que nós referendamos - impedir a polícia de agir. Contudo, temos que fiscalizar, enquanto sociedade, alguns momentos de atuação. Nos piores momentos, lamentavelmente, ocorre a letalidade.

Por isso que insisto sobre a importância de criação dessas promotorias de controle externo e acompanhamento em todos os casos de letalidade.

Obrigado, Presidente!

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ministro Alexandre, o denunciante do PCC psicografou uma mensagem aqui: não foi bem defendido pela polícia militar de São Paulo.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Presidente, só queria fazer um registro, na linha do que vinha falando - agradeço a intervenção do Ministro Dino. De fato, temos - acho que têm razão o Doutor Luciano e todos que apontam - que precisar um pouco esse dado de excepcionalidade quanto a intervenção.

Todavia, há um problema, um paradoxo nesta questão e nesta controvérsia. Um problema que ninguém quer falar ou que está normalizado: a ocupação de territórios por bandos outros que não o Estado organizado. Este é o problema.

Quando falamos de medidas excepcionais nas comunidades ou coisas para intervenção, estamos admitindo que há territórios ocupados. Este é um problema que tem que entrar nesta discussão.

É claro que dariam dois prêmios Nobel para o Ministro Fachin se ele resolvesse todas essas questões a partir dessas intervenções, mas é um tema seríssimo e isso tem aparecido nas considerações. Na medida em que as medidas se tornam excepcionais, elevar-se-ão barricadas, e, portanto, criar-se-ão territórios ainda mais inexpugnáveis, o que é extremamente sério.

Eu até lembrava esses dias, nesse contexto, que, em dois momentos muito singulares no Brasil, a Procuradoria-Geral da República trouxe

ADPF 635 / RJ

pedidos também singulares ao Supremo.

Um a partir de um episódio - os estudantes de Direito lembrar-se-ão - de Matupá, no Mato Grosso, em que presos foram tomados, levados para praça pública, e incinerados, linchados.

O então Procurador-Geral da época, Aristides Junqueira, entrou com representação interventiva no Supremo, pedindo alguma medida de intervenção no estado. A questão se acabou solucionando - era um fato muito típico, muito condicionado - com as medidas que o estado anunciou de repressão, mas o Tribunal admitiu e atravessou uma dogmática que, antes, admitia representação interventiva em caso de atos normativos para atos concretos.

Depois, houve o colapso da gestão do Governo do Distrito Federal, todos se lembram, em que o governador, a Assembleia Legislativa, todos pareciam envolvidos em uma situação extremamente problemática.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Não, não o Distrito Federal. Acho que Vossa Excelência está aludindo a outro estado, ou é o DF?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Não, é Distrito Federal. Roberto Gurgel, Procurador-Geral da República de então, também pediu e se resolve. Eu sei que Vossa Excelência se está lembrando do episódio de Alagoas.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Alagoas, exatamente.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Mas aqui não foi só uma construção política para que o Governador renunciasse e o Vice assumisse, para evitar a intervenção, esta sim intervenção federal, que resultaria em afastamento.

Há questões e instrumentos, portanto, que se têm desenvolvido nesse contexto, só para deixar claro.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, com autorização, saudando também o Procurador-Geral da República, nosso Decano, Ministro Gilmar Mendes, e a Ministra Cármen Lúcia, há algumas situações excepcionais que são muito marcantes, como, por exemplo, o confronto entre as quadrilhas que procuram tomar o ponto dentro da

ADPF 635 / RJ

comunidade. Essa é uma hipótese excepcional, que ocorre com certa frequência e demanda necessariamente a intervenção da polícia militar para proteger a comunidade. Isso também deve ser levado em conta.

Quero fazer aqui um voto de justiça à polícia, que Vossa Excelência mencionou, do Distrito Federal. No dia 7 de setembro de 2021, quando presidi este Tribunal em pleno *lockdown*, conversando sozinho com a tela de computador, foi o batalhão de choque da polícia militar que conseguiu conter, na Praça dos Três Poderes, oitocentas mil pessoas, que se aproximavam das barreiras que estabelecemos para que não chegassem perto do Supremo Tribunal Federal. Pelo menos em 7 de setembro de 2021, tivemos um auxílio bastante eficiente da polícia.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - O que faz a diferença é o comando. Apenas queria fazer uma observação na linha do que disse o Ministro Gilmar Mendes.

Doutor Luciano, Vossa Senhoria está dispensado.

O SENHOR LUCIANO OLIVEIRA MATTOS DE SOUZA (PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO) - Excelência, não pude falar ainda, só para prestar, muito rapidamente, os esclarecimentos solicitados em relação à fala do Ministro Alexandre de Moraes.

Vossa Excelência permite?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Certamente.

O SENHOR LUCIANO OLIVEIRA MATTOS DE SOUZA (PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO) - Quanto à questão da presença do promotor de justiça no local e as promotorias especializadas, na capital do Rio de Janeiro, por exemplo, são cinco promotorias especializadas em homicídios. Elas instauram procedimentos investigatórios.

Só para dar um exemplo ao Senhor sobre a gravidade, dificuldade e complexidade disso tudo, posso dizer que, de 2021 para cá, quando assumi, logo após a instalação do plantão 24 horas, ocorreu a operação do Jacarezinho. Distribuímos imediatamente ao promotor, o promotor,

ADPF 635 / RJ

juntamente com o coordenador de segurança pública, dirigiu-se ao local, mas não houve a menor condição de ingressar - somente doze horas depois. Ficaram abrigados na polícia, porque não tinham condições de entrar. Há essa complexidade que vai ao encontro do que o Ministro Gilmar fala sobre a questão territorial.

Por fim, Ministro, se o Senhor me permite sobre a questão da Marielle - a família está aqui - foi um trabalho desenvolvido pelo Ministério Público do Rio de Janeiro. Fizemos uma investigação direta quando ingressei no Ministério Público, na chefia institucional - já havia denúncia dos executores. Quando assumi, criei uma força-tarefa.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Vossa Excelência se reuniu comigo, inclusive, na época.

O SENHOR LUCIANO OLIVEIRA MATTOS DE SOUZA (PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA/RJ) - Investigamos quatorze casos relacionados com os personagens envolvidos. Assim que o Ministro Flávio Dino assumiu, nós nos reunimos, trabalhamos em conjunto e o caso veio ao STJ, porque já havia nos autos uma decisão, dizendo que, por envolver Conselheiro do TCE, seria da primeira instância. Houve uma mudança no entendimento da Corte Especial do STJ, e nós, sem qualquer tipo de vaidade, já com o processo avançado de delação do Ronnie Lessa, declinamos ao STJ; depois, veio ao STJ só para prestar esclarecimento. A família acompanhou todo o trabalho do Ministério Público do Rio de Janeiro.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, um testemunho, sou o Relator do caso. Foi o Ministério Público do Rio de Janeiro, junto com o Ministério Público Federal, que obtiveram a delação, a colaboração premiada. Foi um trabalho conjunto de ambos os Ministérios Públicos. Para não deixar passar também, Presidente, a polícia militar do Distrito Federal é uma ótima polícia. Infelizmente, alguns poucos dirigentes, já afastados, acabaram praticando delitos, mas a polícia militar daqui é muito boa.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Como toda instituição, depende de um bom comando,

ADPF 635 / RJ

por evidente.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Por isso que vamos bem aqui.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Muito obrigado, Ministro Flávio Dino!

Quero endossar uma observação que o Ministro Gilmar Mendes fez, que considero muito, muito importante, que é a questão da ocupação territorial. Talvez uma das maiores violações de direitos humanos que existam no Brasil seja o fato de que a ausência do poder estatal impede que as famílias dignas, honestas, decentes, que vivem naquelas comunidades, eduquem seus filhos em uma cultura de honestidade, porque, com frequência, são cooptados ou intimidados pelo tráfico. Essa é uma terrível violação de direitos humanos que precisamos superar no Brasil, associada a essa ocupação de territórios.

Queria cumprimentar, muito verdadeiramente, muito genuinamente, os três profissionais que estiveram na tribuna, o Doutor Daniel Sarmento, o Doutor Renan Saad e o Doutor Luciano, pela proficiência com que trouxeram uma questão difícilima, delicadíssima, conduzida pelas mãos firmes e serenas do Ministro Luiz Edson Fachin.

Faremos o intervalo. Como ainda temos diversas sustentações de *amici curiae*, queria pedir a todos, para, às 17 horas, pontualmente, retomarmos a sessão, para podermos concluir.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Presidente, só quero fazer um registro: sou também um admirador da instituição polícia militar.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Sobretudo a do Mato Grosso.

13/11/2024

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

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

ADPF 635 / RJ

PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
AM. CURIAE.	:COLETIVO PAPO RETO
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS
AM. CURIAE.	:REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA
AM. CURIAE.	:FALA AKARI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	:PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S)	:ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S)	:ISABELLA VIEIRA MACHADO HENRIQUES
ADV.(A/S)	:PEDRO MENDES DA SILVA
AM. CURIAE.	:PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	:EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
AM. CURIAE.	:ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO DO ESTADO DO RJ
ADV.(A/S)	:THIAGO GOMES MORANI
AM. CURIAE.	:CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CFOAB
ADV.(A/S)	:FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY
AM. CURIAE.	:CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL - CEJIL
ADV.(A/S)	:MARIA BEATRIZ GALLI BEVILLACQUA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM
ADV.(A/S)	:DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:RAFAEL RAMIA MUNERATI
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE PESQUISAS LABJACA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL - IARA

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO INDEPENDENTE MÃES DE MAIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL
ADV.(A/S)	:OPHIR FILGUEIRAS CAVALCANTE JUNIOR
AM. CURIAE.	:DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIAO
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE - IAL
ADV.(A/S)	:FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S)	:DANIEL SANCHEZ BORGES
ADV.(A/S)	:TÂNIA MONIQUE FAIAL CORREA
ADV.(A/S)	:GILBERTO SANTIAGO LOPES
ADV.(A/S)	:RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
ADV.(A/S)	:KARINA OLIVEIRA MARINHO
AM. CURIAE.	:NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS (LADIH)
ADV.(A/S)	:ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIMINALÍSTICA - ABC
ADV.(A/S)	:RAFAEL ALFREDI DE MATOS
ADV.(A/S)	:LUIZ GUILHERME ROS
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:GUSTAVO KELLY ALENCAR
AM. CURIAE.	:SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIARIOS DE CARGAS E LOGISTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS ASSOCIACOES DE FAVELAS COMUNIDADES E AMIGOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAFCAERJ
ADV.(A/S)	:GUILHERME RODRIGUES TARTARELLI PONTES
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO DE ATACADISTAS E DISTRIBUIDORES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ¿ ADERJ

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:OLAVO FERREIRA LEITE NETO
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS OPERADORES PORTUARIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDOPERJ
ADV.(A/S)	:PATRICIA GOMES PEREIRA AYRES
AM. CURIAE.	:LOGISTICA BRASIL - ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS USUARIOS DOS PORTOS, DE TRANSPORTES E DA LOGISTICA
ADV.(A/S)	:LUIZ CARLOS FERRARI GONÇALVES FILHO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO NACIONAL DA ADVOCACIA CRIMINAL
ADV.(A/S)	:JAMES WALKER NEVES CORRÊA JÚNIOR
ADV.(A/S)	:MARCIO GUEDES BERTI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA NEGRA POR UMA NOVA POLITICA DE DROGAS
ADV.(A/S)	:VÍTOR MEDEIROS DE LUCENA
AM. CURIAE.	:CLÍNICA INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DA FND/UFRJ
ADV.(A/S)	:CAROLINA ROLIM MACHADO CYRILLO DA SILVA
AM. CURIAE.	:FUNDACAO OSWALDO CRUZ
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE DEFESA DA POPULAÇÃO NEGRA (IDPN)
ADV.(A/S)	:JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA
ADV.(A/S)	:DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA
AM. CURIAE.	:MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DE SUPERMERCADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ANA PAULA ALMEIDA DA ROSA
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS EMPRESAS DE MOBILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ELAINE FASOLLO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	:KARINE MOREIRA GARCIA
AM. CURIAE.	:MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE

ADPF 635 / RJ

	JANEIRO
CTS. VUL.	:DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	:CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S)	:FABRICIO CORREIA DE AQUINO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	:LUCIANA LAURIA LOPES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO TODOS PELO RIO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E ASSUNTOS DE POLÍCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:CARLOS ALBERTO FERREIRA DIAS
AM. CURIAE.	:COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:WALLACE DE ALMEIDA CORBO
ADV.(A/S)	:CECILIA DE QUEIROZ GONCALVES DE ALMEIDA PADRAO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
ADV.(A/S)	:GUILHERME HENRIQUE DOLFINI GONCALVES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO VLADIMIR HERZOG
ADV.(A/S)	:ANDRÉ LUIZ DE CARVALHO MATHEUS

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Assim chegamos ao final das sustentações.

Pareceu-me bem, Ministro Fachin, estender um pouco a sessão e

ADPF 635 / RJ

termos a oportunidade de ouvir todos os inscritos nesse debate complexo, intenso, difícil, em que se contrapõem muitos interesses relevantes, entre os quais evidentemente avulta a vida das pessoas nessas comunidades, evidentemente sem condescendência em relação ao crime.

Mas a preocupação que nós temos é que o combate ao crime não produza vítimas inocentes, o que nós ouvimos aqui em sucessivas sustentações muito impactantes. Nós também não desejamos que sejam esconderijos de bandidos de diferentes partes do Brasil.

Nós temos uma questão difícil, complexa, que está sendo conduzida pelo Ministro Edson Fachin, com o empenho, a seriedade que o caracterizam, e que já produziram resultados muito importantes, como ficamos sabendo, de um decréscimo expressivo do número de óbitos e os estudos a que tivemos acesso de que a decisão deste Tribunal não impactou no sentido de um aumento da criminalidade no Estado do Rio de Janeiro, pelo contrário, de alguma forma, houve até um decréscimo.

Portanto, nós aqui não somos minimamente condescendentes com a criminalidade, que precisa ser enfrentada, e as comunidades pobres também precisam de segurança pública, mas, sobretudo, não somos tolerantes com a letalidade policial que compromete, sobretudo, vidas negras e reforça esse racismo estrutural que nós todos precisamos enfrentar para fazer um país verdadeiramente inclusivo de todas as pessoas.

Queria cumprimentar todos os que estiveram na tribuna e, muito especialmente, o Ministro Fachin pela condução com a seriedade e a gravidade desse processo. Espero que nós consigamos produzir o melhor resultado possível para a sociedade brasileira, conciliando todos os valores importantes aqui em jogo.

Muito obrigado a todos que ilustraram este Tribunal com sustentações sensíveis, densas, importantes bem fundadas com estatísticas, com ambas as visões, porque aqui nós temos que considerar todos os pontos de vista, e acho que nós saímos mais bem instruídos para procurarmos produzir a solução possível e adequada para este caso.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

ADV.(A/S) : DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO (63551/DF, 073032/RJ) E OUTRO(A/S)

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

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

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

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

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

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

AM. CURIAE. : JUSTIÇA GLOBAL

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

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE

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

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

ADV.(A/S) : MARCOS ROBERTO FUCHS (101663/SP)

ADV.(A/S) : JOAO PAULO DE GODOY (365922/SP)

ADV.(A/S) : PAULA NUNES DOS SANTOS (365277/SP)

ADV.(A/S) : RODRIGO FILIPPI DORNELLES (329849/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARE

ADV.(A/S) : LUCILENE GOMES DA SILVA (144510/RJ)

AM. CURIAE. : INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIAO-ISER

ADV.(A/S) : ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA (146357/RJ)

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

AM. CURIAE. : CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - CNDH

ADV.(A/S) : EVERALDO BEZERRA PATRIOTA (2040B/AL)

AM. CURIAE. : MUNICIPIO DE ANGRA DOS REIS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS

AM. CURIAE. : COLETIVO PAPO RETO

AM. CURIAE. : MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS

AM. CURIAE. : REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA

AM. CURIAE. : FALA AKARI

AM. CURIAE. : INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL

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

AM. CURIAE. : INSTITUTO ALANA

ADV.(A/S) : PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG (329833/SP)

ADV.(A/S) : ANA CLÁUDIA CIFALI (80390/RS)

ADV.(A/S) : ISABELLA VIEIRA MACHADO HENRIQUES (155097/SP)

ADV.(A/S) : PEDRO MENDES DA SILVA (473198/SP)

AM. CURIAE. : PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT

ADV.(A/S) : EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO (04935/DF, 30746/ES, 63511/PE, 428274/SP)

AM. CURIAE. : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO DO ESTADO DO RJ
ADV.(A/S) : THIAGO GOMES MORANI (171078/RJ)
AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CFOAB
ADV.(A/S) : FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY (38672/DF,
095573/RJ)
AM. CURIAE. : CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL -
CEJIL
ADV.(A/S) : MARIA BEATRIZ GALLI BEVILLACQUA (080944/RJ)
AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM
ADV.(A/S) : DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA (65698/DF)
AM. CURIAE. : GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS
PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S) : RAFAEL RAMIA MUNERATI (138992/SP)
AM. CURIAE. : MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
AM. CURIAE. : LABORATÓRIO DE PESQUISAS LABJACA
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL - IARA
ADV.(A/S) : HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR (000830/RJ)
AM. CURIAE. : MOVIMENTO INDEPENDENTE MÃES DE MAIO
ADV.(A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL -
ADEPOL
ADV.(A/S) : OPHIR FILGUEIRAS CAVALCANTE JUNIOR (38000/DF,
217486/MG, 3259/PA, 98891/SP)
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO
PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. : INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE - IAL
ADV.(A/S) : FLAVIA PINHEIRO FROES (097557/RJ)
ADV.(A/S) : DANIEL SANCHEZ BORGES (151465/RJ)
ADV.(A/S) : TÂNIA MONIQUE FAIAL CORREA (133182/RJ)
ADV.(A/S) : GILBERTO SANTIAGO LOPES (215621/RJ)
ADV.(A/S) : RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS (169721/RJ)
ADV.(A/S) : KARINA OLIVEIRA MARINHO (211083/RJ)
AM. CURIAE. : NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR
LUIZA MAHIN
AM. CURIAE. : LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS (LADIH)
ADV.(A/S) : ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES (128986/RJ)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIMINALÍSTICA - ABC
ADV.(A/S) : RAFAEL ALFREDI DE MATOS (23739/BA, 71438/DF,
229306/MG, 34072 A/PB, 241887/RJ, 296620/SP)
ADV.(A/S) : LUIZ GUILHERME ROS (48774/DF, 463125/SP)
AM. CURIAE. : FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : GUSTAVO KELLY ALENCAR (102509/RJ)
AM. CURIAE. : SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIARIOS DE
CARGAS E LOGISTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES (147533/RJ, 502075/SP)
AM. CURIAE. : FEDERACAO DAS ASSOCIACOES DE FAVELAS COMUNIDADES E
AMIGOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAFCAERJ
ADV.(A/S) : GUILHERME RODRIGUES TARTARELLI PONTES (223169/RJ)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE ATACADISTAS E DISTRIBUIDORES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ; ADERJ
ADV.(A/S) : OLAVO FERREIRA LEITE NETO (102346/RJ)
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS OPERADORES PORTUARIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDOPERJ
ADV.(A/S) : PATRICIA GOMES PEREIRA AYRES (239621/RJ)
AM. CURIAE. : LOGISTICA BRASIL - ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS USUARIOS DOS PORTOS, DE TRANSPORTES E DA LOGISTICA
ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS FERRARI GONÇALVES FILHO (157994/RJ)
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO NACIONAL DA ADVOCACIA CRIMINAL
ADV.(A/S) : JAMES WALKER NEVES CORRÊA JÚNIOR (079016/RJ)
ADV.(A/S) : MARCIO GUEDES BERTI (37270/PR)
AM. CURIAE. : INICIATIVA NEGRA POR UMA NOVA POLITICA DE DROGAS
ADV.(A/S) : VÍTOR MEDEIROS DE LUCENA (160302/RJ, 320966/SP)
AM. CURIAE. : CLÍNICA INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DA FND/UFRJ
ADV.(A/S) : CAROLINA ROLIM MACHADO CYRILLO DA SILVA (53676/RS)
AM. CURIAE. : FUNDACAO OSWALDO CRUZ
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL (00000/DF)
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE DEFESA DA POPULAÇÃO NEGRA (IDPN)
ADV.(A/S) : JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA (174235/RJ)
ADV.(A/S) : DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA (175288/RJ)
AM. CURIAE. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO DE SUPERMERCADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : ANA PAULA ALMEIDA DA ROSA (208338/RJ)
AM. CURIAE. : FEDERACAO DAS EMPRESAS DE MOBILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : ELAINE FASOLLO DE AZEVEDO (161376/RJ)
ADV.(A/S) : KARINE MOREIRA GARCIA (197021/RJ)
AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
CTS. VUL. : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S) : FABRICIO CORREIA DE AQUINO (18486/DF, 59132/PE)
AM. CURIAE. : COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S) : LUCIANA LAURIA LOPES (76298/DF, 104644/RJ)
AM. CURIAE. : INSTITUTO TODOS PELO RIO
ADV.(A/S) : ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES (147533/RJ, 502075/SP)
AM. CURIAE. : COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E ASSUNTOS DE POLÍCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : CARLOS ALBERTO FERREIRA DIAS (204238/RJ)
AM. CURIAE. : COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : WALLACE DE ALMEIDA CORBO (78707/DF, 186442/RJ, 506475/SP)

ADV.(A/S) : CECILIA DE QUEIROZ GONCALVES DE ALMEIDA PADRAO (236377/RJ)

AM. CURIAE. : COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

ADV.(A/S) : GUILHERME HENRIQUE DOLFINI GONCALVES (51197/DF)

AM. CURIAE. : INSTITUTO VLADIMIR HERZOG

ADV.(A/S) : ANDRÉ LUIZ DE CARVALHO MATHEUS (190183/RJ)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo requerente, o Dr. Daniel Antônio de Moraes Sarmento; pelo interessado Estado do Rio de Janeiro, o Dr. Renan Miguel Saad, Procurador-Geral do Estado; pelo interessado Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o Dr. Luciano Oliveira Mattos de Souza, Procurador-Geral de Justiça do Estado; pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, na condição de *custos vulnerabilis*, os Drs. André Luis Machado de Castro e Daniel Lozoya, Defensores Públicos do Estado; pelo *amicus curiae* Instituto de Defesa da População Negra - IDPN, os Drs. Djefferson Amadeus de Souza Ferreira e Joel Luiz do Nascimento da Costa; pelo *amicus curiae* Instituto de Advocacia Racial e Ambiental - IARA, o Dr. Eduardo Ramos Adami; pelo *amicus curiae* Educação e Cidadania de Afro-Descendentes e Carentes - EDUCAFRO, o Dr. Wallace de Almeida Corbo; pelo *amicus curiae* Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial, a Dra. Rhaysa Sampaio Rua da Fonseca; pelos *amici curiae* Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários de Cargas e Logística do Estado do Rio De Janeiro, Logistica Brasil - Associação Brasileira dos Usuários dos Portos, de Transportes e da Logística, e Sindicato dos Operadores Portuários do Estado do Rio De Janeiro - SINDOPERJ, o Dr. Alexandre Ayres; pelo *amicus curiae* Ministério Público de Minas Gerais, o Dr. André Estevão Ubaldino Pereira, Procurador de Justiça do Estado; pelo *amicus curiae* Associação Redes de Desenvolvimento da Maré, a Dra. Marcela Teles Andrade Cardoso; pelo *amicus curiae* Justiça Global, a Dra. Daniela Fichino; pelos *amici curiae* Associação Direitos Humanos em Rede, Movimento Mães de Manguinhos, Rede de Comunidades e Movimentos contra a Violência, Fala Akari e Coletivo Papo Reto, o Dr. Gabriel de Carvalho Sampaio; pelo *amicus curiae* Instituto de Estudos da Religião - ISER, o Dr. Lucas Vianna Matos; pelo *amicus curiae* Rede de Comunidades e Movimentos Contra à Violência, a Dra. Juliana Sanches Ramos; pelo *amicus curiae* Centro pela Justiça e o Direito Internacional - CEJIL, a Dra. Nina Barrouin; pelo *amicus curiae* Instituto Brasileiro de Ciências Criminais - IBCCRIM, a Dra. Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira; pelo *amicus curiae* Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores - GAETS, a Dra. Lúcia Helena

Silva Barros de Oliveira, Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro; pelos *amici curiae* Movimento Negro Unificado - MNU e Laboratório de Pesquisas LabJaca, o Dr. Humberto Adami Santos Júnior; pelo *amicus curiae* Defensoria Pública da União - DPU, a Dra. Tatiana Melo Aragão Bianchini, Defensora Pública da União; pelo *amicus curiae* Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin, a Dra. Fernanda Maria da Costa Vieira; pelo *amicus curiae* Associação Brasileira de Criminalística - ABC, o Dr. Marlus Santos Alves; pelo *amicus curiae* Clínica Interamericana de Direitos Humanos da FND/UFRJ, a Dra. Carolina Rolim Machado Cyrillo da Silva; pelo *amicus curiae* Associação dos Delegados de Polícia do Brasil - ADEPOL, o Dr. Wladimir Sérgio Reale; e, pelo *amicus curiae* Instituto Alana, o Dr. Pedro Mendes da Silva. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 13.11.2024.

Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

05/02/2025

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO**VOTO:**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):

1. Introdução

O debate sobre a capacidade dissuasória do sistema penal é antigo, remetendo à fundação do utilitarismo penal e à função de prevenção geral defendida por autores clássicos como Cesare Beccaria e Jeremy Bentham. Suas releituras contemporâneas são fortemente influenciadas pela “teoria econômica do crime”, a partir de Gary Becker (“Crime and Punishment: An Economic Approach”, *Journal of Political Economy*, v. 76/2, 1968), segundo o qual o processo de tomada de decisão para o cometimento de um crime é estritamente racional, podendo ser analisado segundo cálculos que estimam os benefícios e custos da ação pelo agente. O crime ocorreria, em forte síntese, quando os benefícios esperados superam os potenciais custos.

Desde então, muito já se escreveu sobre a capacidade dissuasória ligada à pena de prisão, à pena de multa, à presença de forças policiais nas ruas, entre outras vertentes e temas de pesquisa (como se vê na revisão da literatura especializada realizada por Daniel NAGIN em: “Deterrence in the Twenty-First Century”, *Crime and Justice*, Vol. 42/1, 2013).

Salvo trabalhos pontuais (e aqui cito Dale CLONINGER, D. “Lethal Police Response as a Crime Deterrent: 57-City Study Suggests a Decrease in Certain Crimes”, *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 50/1, 1991), não se constata grande interesse pela hipótese de que polícias mais letais conduziriam à redução da criminalidade, até porque se trata de posição radicalmente violenta e incompatível com os valores centrais das democracias ocidentais.

Especificamente sobre o Estado do Rio de Janeiro, importante estudo econométrico apontou que, do ponto de vista estatístico, “uma morte

ADPF 635 / RJ

adicional provocada por policiais está em média associada a um aumento de 1,6% dos homicídios dolosos no mês subsequente”, havendo correlação positiva somente em relação à apreensão de drogas e armas (MONTEIRO, J.; FAGUNDES, E. e GUERRA, J. “Letalidade policial e criminalidade violenta”. *Revista de Administração Pública*, v. 54 (6), 2020, p. 1777-8).

Transcrevo trecho da conclusão do artigo:

“Os resultados dos exercícios econométricos propostos mostram que não há correlação negativa entre letalidade policial e atividade criminal. Apesar de a identificação de relações de causa e efeito estar além do escopo deste artigo, os resultados não indicam que maiores índices de letalidade policial em determinada área de delegacia de polícia estejam acompanhados de quedas nos crimes contra o patrimônio e contra a vida. Ao contrário, a relação desses crimes com a letalidade policial, quando existe, é pequena e positiva.

Em contrapartida, os resultados mostram que existe uma correlação alta e positiva entre mortes por intervenção policial e apreensão de fuzis e armas em geral, o que provavelmente reflete o fato de que são resultados típicos de um padrão de patrulhamento baseado em incursões policiais em que há forte confrontação. Essa associação, porém, é próxima de zero para os demais indicadores criminais: no caso de homicídio doloso, uma morte provocada por policiais, em média, antecipa um aumento em 1,6% de homicídios dolosos no mês seguinte na área daquela DP; em relação a diferentes tipos de roubo, ela varia entre 1,4% e 2,9% nas especificações em que se leva em consideração as características fixas de cada DP. As análises de robustez mostram que o exercício proposto refuta a tese de que um padrão de patrulhamento baseado em incursões seria efetivo para gerar redução de indicadores criminais, mesmo com definições alternativas para a unidade de análise” (MONTEIRO, J.; FAGUNDES, E. e GUERRA, J. “Letalidade policial e criminalidade violenta”. *Revista de Administração Pública*, v. 54 (6), 2020, p. 1779).

ADPF 635 / RJ

Ainda que comprovada estivesse a eficácia da atuação letal das forças policiais para a redução da criminalidade, essa seria uma opção inconstitucional e incompatível com o ordenamento jurídico pátrio e com o direito internacional dos direitos humanos.

O que trago, à guisa de introdução, são dados concretos que, em paralelo ao debate jurídico-constitucional, refutam a tese corrente de que a brutalidade do Estado possa produzir resultados efetivos para a segurança pública.

Ressalto uma vez mais o reconhecimento à dedicação e ao empenho de milhares de policiais civis e militares que, em todo o Brasil e no Rio de Janeiro, arriscam diariamente suas vidas pelo próximo.

O objetivo desta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é a promoção do cumprimento de decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, elaborando um plano para a redução da letalidade policial. Não se trata de fazer um juízo sobre os policiais individualmente considerados ou mesmo sobre o valoroso serviço prestado pelas corporações. Trata-se de examinar a adequação do arcabouço institucional das forças policiais do Estado do Rio de Janeiro aos parâmetros estabelecidos pela Lei Maior, dentro dos limites da separação de poderes, de forma a tornar a política de segurança pública compatível com os reclamos da Constituição Federal e dos tratados de direitos humanos de que é signatária a República Federativa do Brasil.

As determinações proferidas ao longo desta Arguição visam não apenas garantir direitos para a população civil, mas também aos agentes das forças de segurança. Não há, nem pode haver, antagonismo entre esses interesses. Quando compelidos a uma atuação violenta *a priori*, e não adstrita à efetiva necessidade, os trabalhadores e profissionais das polícias são submetidos a altíssimos níveis de estresse e risco de vida.

A deterioração da situação da segurança pública não é apenas uma ameaça a todos os brasileiros, mas também para os policiais que dedicam suas vidas ao ofício e não raro as perdem em números inaceitáveis de suicídios e assassinatos. Observo, desde logo, que no Estado do Rio de

ADPF 635 / RJ

Janeiro o número de policiais vítimas de homicídio chegou a 50 (cinquenta) em 2004, a 40 (quarenta) em 2016, foi reduzido para 11 (onze) mortes em 2023 e 10 (dez) mortes até julho de 2024, ressalvando que este dado indica policiais assassinados em serviço, havendo número significativo de agentes mortos fora de serviço (BUENO, S. e LIMA, R. S. (org.). *As opções político-institucionais que reforçam a continuidade do Estado de Coisas Inconstitucional na Segurança Pública do Rio de Janeiro: diagnóstico da Segurança Pública Fluminense pós ADPF 635*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024, p. 30).

As medidas cautelares nunca foram, portanto, expressão de desprestígio ou enfraquecimento da atividade policial.

A questão é que, por mais grave se configure a situação da segurança pública no Rio de Janeiro ou em outro Estado do país, as soluções devem se dar dentro, e não fora, das margens e limites do Estado de Direito. Além de imposição constitucional, essa é uma escolha civilizatória.

Nessa toada, a presente ADPF e seus desdobramentos constituem oportunidade de amadurecimento institucional e aprimoramento da atividade policial, e de seu controle externo, a partir dos princípios da transparência, da participação democrática e da prestação de contas (*accountability*).

A literatura que estuda a atividade policial em todo o mundo aponta esse paradoxo fundamental de partida: a democracia depende, em boa medida, das forças policiais, mas ao mesmo tempo é fragilizada pelo risco de abuso de poder (GOLDSTEIN, H. *Policiando uma sociedade livre*. São Paulo: Ed. USP, 2003, p. 13).

Trata-se do “paradoxo central da atividade policial” (LOADER e WALKER. *Civilising Security*. Cambridge University Press, 2007; Jones, T. “The accountability of policing”. In T. NEWBURN (ed.). *Handbook of Policing*. London: Routledge, 2008, p. 695; CAMPESI, G. *Che cos'è la polizia?* Bologna: DeriveApprodi, 2024, p. 57-58), qual seja: a condição concomitante de garantidora e de potencial ameaça à segurança do cidadão, quando exercida, a força, de forma abusiva.

ADPF 635 / RJ

É cediço que o comportamento de agentes do Estado dentro da legalidade estimula o respeito à lei por parte da população e que as forças policiais necessitam, para bem exercer suas funções, de apoio e cooperação das comunidades onde atuam, o que só é possível quando elas são vistas, pelos cidadãos, como minimamente confiáveis (TYLER, Tom. *Why People Obey the Law*, Princeton University Press, 2006; TYLER, Tom. “Enhancing Police Legitimacy”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 593, 2004).

Por esse motivo, o fortalecimento da *legitimidade* da polícia é um dos maiores desafios para a segurança pública na América Latina (D. ORTEGA, “Effectiveness versus legitimacy: use of force and police training in Latin America”, *Brookings*, 5 jan 2016); visto que, dentre os efeitos do enfraquecimento da legitimidade da polícia estão a redução dos índices de registro da ocorrência de crimes, a perda de confiança nas instituições policiais e sua substituição por organizações criminosas que “oferecem” serviços de segurança privada mediante pagamento.

Cito pesquisa etnográfica realizada com 150 habitantes de 45 favelas do Rio de Janeiro, publicada em 2017, na qual respondentes afirmam que o sentimento de medo cotidiano teria por objeto principal a violência policial. A pesquisa deixa nítido que não há rejeição da polícia como instituição, mas sim temor quanto a possíveis abusos (MACHADO DA SILVA, L. A.; LEITE, M. P. “Violência, crime e polícia: o que os favelados dizem quando falam desses temas?” *Sociedade e Estado*, 22/3, 2017, p. 557)

Em outros termos, a síntese conclusiva do Professor Paul CHEVIGNY não deixa dúvidas: “a política de controle social através da violência policial falha quando ela sistematicamente provoca uma resposta violenta; ela deixa de ser legítima quando é percebida como produzindo um ciclo sem fim de violência” (Chevigny, P. “Police deadly force as social control: Jamaica, Argentina and Brazil”. *Criminal Law Forum*, v. 1, n. 3, 1990, p. 392).

Eis porque tão necessário falar em *accountability* da atividade policial, compreendida como resolutividade, responsividade, controle, transparência, eficiência, participação, regulação e obediência às leis. De

ADPF 635 / RJ

acordo com o Dicionário da Editora Sage, o conceito implica “a obrigação de explicar, justificar, responder pela própria conduta” (WAKEFIELD, A. e FLEMING, J. *The Sage Dictionary of Policing*. Londres, 2009). Pode-se mencionar uma **dimensão individual** do conceito, abrangendo mecanismos de manifestação e eventuais reclamações pela população no cotidiano, e **outra organizacional**, a qual trata de governança e uma organização institucional compatível com o monitoramento contínuo da atividade policial.

A presente Arguição incide em ambas as dimensões. Nenhuma delas significa impedimento ou restrição à atividade policial, mas sim regulação. **A discricionariedade na atuação da lei, por parte do agente policial, é inerente à sua função, mas tal reconhecimento não significa – e nem poderia – ausência de regulação.** E como um processo estrutural de alta complexidade, múltiplas dimensões se colocam para análise.

Casos estruturais, segundo o conceito do Professor César Rodríguez Garavito, são, em síntese, aqueles que (1) afetam grande número de pessoas em situação de violação de direitos; (2) implicam múltiplas agências governamentais e estatais corresponsáveis pelas falhas na elaboração e implementação de políticas públicas e (3) envolvem remédios estruturais impositivos, construídos de forma dialógica e mediante ações coordenadas com os próprios entes estatais envolvidos (RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. “Beyond the Courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America”. *Texas Law Review*, v. 89, 2011, p 1671; “Más allá del desplazamiento, o como superar un estado de cosas inconstitucional”. In: RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. (Coord.). *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Universidad de Los Andes: Ediciones Uniandes, 2009).

Demanda-se nos processos estruturais, portanto, a “reformulação de uma estrutura (entendida como instituição, política ou programa) cujo mau funcionamento é a causa do litígio” (VITORELLI, E. “Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como?”. *Revista Suprema*, v. 4/1, 2024, pp. 650).

ADPF 635 / RJ

Reconheço, nesse sentido, o esforço coletivo realizado pelo arguente e pelo Estado do Rio de Janeiro, inclusive por meio de suas forças policiais, com a participação de diversos outros entes, pela busca de avanços possíveis, nos últimos meses. Há registro de ganhos normativos, ao longo do ano de 2024, e de governança, com destaque à recriação da Secretaria de Segurança Pública, por meio da Lei Estadual 10.245/2023, a partir da recomendação por um Comitê de Governança de Alto Nível apresentada pelo Grupo de Trabalho “Polícia Cidadã”, do Conselho Nacional de Justiça.

Todos os dados e evidências demonstram a obtenção de **resultados significativos** após a implementação das medidas cautelares. Destaca-se a relevante redução do número de mortes decorrentes de intervenção policial e do número de agentes policiais mortos, redução esta acompanhada pela queda dos índices oficiais de crimes patrimoniais e contra a vida.

Em 2023, segundo dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) e trazidos aos autos pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (eDOC 1022), foram registradas 871 mortes por intervenção de agentes do Estado, o menor patamar no Rio de Janeiro desde 2015 e quase mil a menos que no ano de 2019, quando foram registradas 1.814 mortes. **A redução entre 2019 e 2023 foi de 52%.**

Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024 e estudo específico sobre a situação do Estado do Rio de Janeiro, ambos produzidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a redução não foi apenas da letalidade policial, mas também da vitimização policial e da criminalidade registrada.

Quanto à primeira, conforme mencionado, houve crescimento nas mortes de policiais civis e militares em confronto no Brasil, mas não no Estado do Rio de Janeiro, onde policiais civis e militares mortos em serviço foram 22 em 2019 e 11 em 2023, **uma redução de 50%.**

Crimes com resultado morte abrangendo homicídios dolosos, latrocínios e lesões corporais seguidas de mortes tiveram registrado também, entre 2019 e 2023, um **declínio de 18,4%, acompanhados pela**

ADPF 635 / RJ

queda de 44% dos roubos de veículo, de 57,2% dos roubos de rua, de 60,9% dos roubos a transeuntes, de 64,3% dos roubos a coletivos, de 42,2% dos roubos de celular e de 56,8% dos roubos de carga (BUENO, S. e LIMA, R. S. (org.). *Op.cit.*, 2024, p. 25-27).

A tais dados se agregam outros mais recentemente divulgados, referentes ao ano de 2024 (<https://oglobo.globo.com/google/amp/rio/noticia/2025/01/24/rio-fecha-2024-com-explosao-nos-roubos-e-homicidios-no-menor-numero-da-serie-historica-segundo-o-isp.ghtml>), os quais indicam que o índice de homicídios dolosos foi o menor da série histórica, desde 1991, com redução de 11% em relação a 2023, e que as mortes decorrentes de intervenção policial mantiveram a tendência de queda, com redução de 20% em relação a 2023. Os dados oficiais trazem a notícia do aumento do número de roubos, de modo bastante concentrado, todavia, no mês de dezembro de 2024.

Tais números evidenciam que a adoção de parâmetros de transparência e controle na atividade policial têm o condão de viabilizar o exercício das funções de segurança pública de forma competente e sem elevação de índices de criminalidade.

As evidências indicam também que, ao contrário de ilações segundo as quais as restrições impostas por esta Corte estariam a impedir o trabalho adequado das forças policiais e fortalecer organizações criminosas, o número de operações policiais aumentou, com registro oficial de 457 operações policiais somente no primeiro quadrimestre de 2024, segundo dados do Ministério Público do Rio de Janeiro (eDOC 1022).

Não se está a dizer que a situação da segurança pública do Rio de Janeiro é adequada, bem ao contrário. Temos todos notícia da gravidade e complexidade das disputas territoriais, da presença de foragidos de outros estados sob proteção armada, da ilegal circulação de fuzis e armamento pesado e das dificuldades de trabalho das forças policiais, especialmente com o crescimento do número de barricadas impedindo qualquer aproximação. É uma realidade gravíssima aquela com a qual

ADPF 635 / RJ

estamos a lidar.

Todavia, imputar **problemas crônicos e de origem anterior** à presente Arguição a medidas impostas por esta Corte consiste não apenas em grave equívoco, mas em inverdade.

É fato público, notório e documentado que o Brasil vive um conflito violento entre duas grandes organizações criminosas fortemente armadas desde meados de 2016, levando tais grupos à busca de expansão para além de suas sedes, em São Paulo e Rio de Janeiro, visando o domínio territorial e a adesão de outras organizações criminosas por todo o território nacional, sobretudo nas regiões Norte e Centro-Oeste.

Todos os fatos apontados como decisivos na impulsão dessa disputa e suas consequências – inegável e grave problema para a segurança pública brasileira – são compreendidos no período entre 2016 e 2019, anteriores, portanto, à própria propositura desta Arguição.

Cito por todos, nesse sentido, pesquisa recente da socióloga Camila Caldeira Nunes Dias publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – “Dinâmicas de violência e políticas de segurança nas regiões brasileiras: o impacto das facções criminais – macrorregião Norte” (In: SANTOS, M. P. G. (org.). *Dinâmicas da Violência e da Criminalidade na Região Norte do Brasil*. Brasília: IPEA, 2024)

Tais dinâmicas impulsionam a circulação de foragidos de outros Estados por todo o território nacional. Sua presença no Rio de Janeiro se dá no contexto do referido conflito, e não em busca de uma suposta proteção propiciada pelas decisões proferidas nesta Arguição.

O alegado fortalecimento de organizações criminosas e presença de foragidos no interior de territórios controlados pelo crime organizado consiste, portanto, em desdobramento de situação preexistente à ADPF.

A inferência, portanto, como faz até mesmo a manifestação final do Estado do Rio de Janeiro (eDOC 1091, p. 64), de que decisões tomadas nesta ADPF teriam tido “consequências práticas” como a “migração de criminosos nacionais e estrangeiros para o Rio de Janeiro” ou a “criação de entrepostos invioláveis (...) para a comercialização de armas e drogas nas comunidades do Rio de Janeiro”

ADPF 635 / RJ

consiste em alegação desacompanhada de respaldo fático e histórico.

Inexiste qualquer dado, documento ou análise consistente que estabeleça nexos de causalidade entre os referidos problemas preexistentes e as medidas tomadas por esta Corte no âmbito da ADPF 635, **as quais jamais proibiram a realização de operações policiais**, mas tão somente exigem o atendimento a parâmetros mínimos de planejamento, transparência e controle externo e, especialmente no período da pandemia, a comprovação de sua excepcionalidade, cuja aferição se dá por análise e decisão das próprias forças policiais.

Ressalvo que a presença de conclusão em outro sentido no Relatório Final do segundo Grupo de Trabalho instituído pelo Conselho Nacional de Justiça, pela Portaria da Presidência nº 3/2024, foi esclarecida em petição assinada por todos os membros do mesmo Grupo de Trabalho, com o seguinte teor:

“Com referência ao aludido documento, esclarecemos que as considerações constantes do ponto nº 3, intitulado “3. DA EXPANSÃO TERRITORIAL E AVANÇOS DO CRIME ORGANIZADO APÓS A ADPF 635”, refletem, tão somente, a visão da Secretaria de Estado de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, não integrando a conclusão a que chegaram os membros do referido Grupo de Trabalho.” (eDOC 919)

Por fim, este julgamento é oportunidade de reconhecimento de uma injusta discriminação histórica que vitimiza milhões de pessoas residentes nas comunidades periféricas do Rio de Janeiro.

Refiro-me ao que já foi denominado “mito da marginalidade”, compreendido como conjunto de crenças segundo as quais a favela acaba reduzida a um agrupamento homogêneo e degradado, “grupo de moradias com alta densidade de ocupação, construídas desordenadamente com materiais inadequados, sem zoneamento, sem serviços públicos e em terrenos usados ilegalmente sem o consentimento do proprietário” (PERLMAN, J. *O Mito da Marginalidade: Favelas e Política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977, p. 40; ZALUAR, A.,

ADPF 635 / RJ

ALVITO, M. (coord.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006).

Tal perspectiva, quando higienista, no início do século XX, definia a questão como um problema urbano de patologia social. Com a explosão da violência ligada ao tráfico de drogas, na década de 1980, as favelas foram redefinidas como espécie de “zona franca do crime”, generalizando, a milhões de pessoas, a imputação da condição de criminoso.

Expõe o professor Luís Antônio Machado da Silva como uma questão, a princípio *urbana*, foi ressignificada como problema de segurança:

“Nesse momento, o perigo imputado a elas deixa de ser uma questão urbanística, relacionada ao fortalecimento de uma categoria social em franco processo de incorporação socioeconômica e política. As favelas passaram a ser vistas – pouco importa o quão errônea possa ser essa compreensão – como o valhacouto de criminosos que interrompem, real ou potencialmente, as rotinas que constituem a vida ordinária na cidade. Em resumo, como efeito da consolidação da violência urbana, modificaram-se profundamente os conteúdos que, na perspectiva dominante, definem as favelas como um problema urbano. Sem qualquer intervenção de sua parte que justificasse essa revisão, os moradores foram criminalizados justamente quando pareciam bem sucedidos no esforço de participar do debate público.”(MACHADO DA SILVA, L. A. “Violência urbana, segurança pública e favelas: o caso do Rio de Janeiro atual”, Caderno CRH, v. 23/59, 2010, p. 297).

Como afirmado, o controle de territórios por organizações criminosas é um problema grave e real. Mas a redução de tais espaços à ideia de complexos territoriais criminosos a serem militarmente combatidos e confinados é uma simplificação que naturaliza um grau inconcebível de violência por parte do Estado – basta imaginar o mesmo tipo de atuação em outras regiões – em nome da segurança pública.

Dados do Censo 2022 recentemente publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (disponíveis em

ADPF 635 / RJ

<https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>) apontam uma população de 2.142.466 (2,14 milhões) pessoas vivendo em 1.724 favelas ou comunidades urbanas no Estado do Rio de Janeiro.

Não há informações oficiais sobre qual seria a quantidade de criminosos armados nesses territórios, mas ao menos de acordo com informações de publicação de junho de 2024 esse número pode chegar a 100 mil (<https://veja.abril.com.br/brasil/o-tamanho-do-arsenal-do-crime-organizado-no-rio-de-janeiro>).

Trata-se de uma cifra efetivamente alta e preocupante, mas convém registrar que, se confirmada, ela representa 4,66% da população residente em tais comunidades. A esmagadora maioria é tão vítima do fenômeno criminal quanto a população que habita outros bairros e regiões. Citando aqui a banda “O Rappa”, *“menos de 5% dos caras do local são dedicados a alguma atividade marginal”, pois “a grande maioria daria um livro por dia sobre arte, honestidade e sacrifício”*.

Vários representantes das comunidades e favelas, bem como familiares de vítimas de balas perdidas e da violência estatal, muitas delas crianças, puderam trazer sua fala, suas dores e a dignidade de seu luto ao espaço do Supremo Tribunal Federal, por ocasião da audiência pública promovida nos dias 16 e 19 de abril de 2021 (eDOC 352). Rememorando aquele importante momento, concluo esta introdução e passo à análise e voto em relação a cada um dos diversos tópicos em debate.

2. Preliminares: não-comprovação de atos concretos violadores de preceitos fundamentais e descumprimento do requisito da subsidiariedade da ADPF

Em sua manifestação final (eDOC 1091), o Estado do Rio de Janeiro suscita, em sede preliminar, o descabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental “(i) porque não identificados e comprovados documentalmente os atos concretos violadores de preceitos fundamentais, (ii) porque não foi preenchido o requisito da

ADPF 635 / RJ

subsidiariedade; e (iii) porque esta ADPF não pode ser utilizada como sucedâneo recursal de sentença proferida em ação civil pública”.

Sustenta primeiramente, portanto, que não houve a demonstração ou comprovação de ato do Poder Público a violar preceito fundamental, e em segundo lugar, que a ADPF não cumpre o requisito da subsidiariedade porque teria sido utilizada como espécie de sucedâneo recursal após sentença de improcedência dos pedidos no âmbito da Ação Civil Pública de nº. 0215700-68.2016.8.19.0001, ajuizada pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, a qual versava sobre a política de segurança pública atinente à comunidade da Maré.

Passo à análise de cada um dos pontos.

2.1. Da não-comprovação de atos concretos violadores de preceitos fundamentais

O argumento deduzido pelo Estado do Rio de Janeiro quanto à ausência de indicação de atos concretos violadores de preceitos fundamentais foi analisado de forma exaustiva, por esta Corte, por ocasião do Referendo de Medida Cautelar (eDOC 563).

Na ocasião, manifestei-me no sentido de que a atuação do Poder Judiciário na definição de políticas públicas é excepcional, seja porque ele não pode elaborar as leis, seja porque não pode alocar recursos do orçamento para obrigar os demais poderes a fazê-lo. Os precedentes reconhecem, porém, que, em quadro de grave inércia dos órgãos estatais competentes, que comprometa a eficácia de um mínimo sentido de direito fundamental, caberia, excepcionalmente, a intervenção do Poder Judiciário.

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

Verificou-se como presentes os elementos concretos de um quadro

ADPF 635 / RJ

de grave violação generalizada de direitos humanos, materializado, em especial, pela sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Favela Nova Brasília v. Brasil, em 16 de fevereiro de 2017 (eDOC 7). As decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos são vinculantes para o Estado brasileiro, nos termos do artigo 68.1 do Pacto de São José da Costa Rica, ratificado em 25.09.1992 e promulgado pelo Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992.

A petição inicial apresenta diversos atos que, na ótica do arguente, compõem um “quadro crônico de violação a preceitos fundamentais por parte dos poderes públicos fluminenses” e justificam a intervenção desta Corte, tendo juntado cópias do Decreto 27.795, de 2001, que alterou o Decreto 20.557, de 1994 (eDOC 25); do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019, que altera o índice de desempenho de metas (eDOC 25); da Portaria PCERJ 832, de 2018, que estabelece o protocolo de procedimentos nas operações policiais no âmbito da Polícia Civil do Rio de Janeiro; da Lei 5.443, de 2009, que obriga o Poder Executivo a implantar o sistema GPS em viaturas automotivas (eDOC 18); da Lei 5.588, de 2009, que obriga o Poder Executivo a instalar câmaras de vídeo e de áudio nas viaturas automotivas (eDOC 19); e cópia de uma sentença em que o IML noticia a impossibilidade de recuperar fotografias tiradas de uma vítima (eDOC 32).

O pedido foi especificamente voltado para a adoção de um plano de redução da letalidade policial. É, portanto, em relação à omissão do controle da utilização da força pelo Estado do Rio de Janeiro e ao efetivo exercício da função de controle externo pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que se volta a presente arguição. Nesse ponto, não deve haver dúvidas quanto à necessidade de adoção de tal política – como assentou a Corte Interamericana de Direitos Humanos – nem quanto à omissão do Estado do Rio de Janeiro em realizá-la até então.

Em conclusão, rejeito a preliminar de ausência de comprovação de ato de violação de preceitos fundamentais por parte do poder público e, no ponto, conheço da arguição.

ADPF 635 / RJ**2.2. Subsidiariedade**

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

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

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

Isso não significa que todas as medidas devam ser tomadas pelo Tribunal. A solução de uma situação complexa reclama providências a serem tomadas por cada um dos atores envolvidos, e dúvidas sobre o alcance da interpretação constitucional das atribuições de cada um desses só podem ser apreciadas em uma ação de controle objetivo.

Em conclusão, rejeito as questões preliminares suscitadas, conhecendo da arguição. Passo à análise de mérito, sistematizando os temas em debate conforme os pedidos da petição inicial e destacando os aspectos em que a medida cautelar anteriormente proferida vem a ser ampliada ou modificada.

ADPF 635 / RJ**3. Mérito**

Para que se melhor visualize as questões a serem enfrentadas quanto ao mérito, transcrevo o conjunto de pedidos apresentados na petição inicial:

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

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

ADPF 635 / RJ

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

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

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

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

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

d) Determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente policial: (i) a diligência, no caso de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, assim, o ingresso forçado a domicílios à noite; (ii) a diligência, quando feita sem mandado judicial, deve estar lastreada em causas prévias e robustas que indiquem a existência de flagrante delito, não se admitindo que informações obtidas por

ADPF 635 / RJ

meio de denúncias anônimas sejam utilizadas como justificativa exclusiva para a deflagração de ingresso forçado a domicílio; (iii) a diligência deve ser justificada e detalhada por meio da elaboração de auto circunstanciado, que deverá instruir eventual auto de prisão em flagrante ou de apreensão de adolescente por ato infracional e ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o controle judicial posterior; e (iv) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins excepcionais a que se destinam, proibindo-se a prática de utilização de domicílios ou de qualquer imóvel privado como base operacional das forças de segurança, sem que haja a observância das formalidades necessárias à requisição administrativa.

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

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

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

ADPF 635 / RJ

próprios e sigilosos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde, de maneira que os diretores ou chefes das unidades, logo após o desencadeamento de operações policiais, tenham tempo hábil para reduzir os riscos à integridade física das pessoas sob sua responsabilidade.

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

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

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

k) Determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a

ADPF 635 / RJ

possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos, bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de backup. O dever de documentar a perícia de local e o exame de necropsia inclui o registro fotográfico de todas as peças de roupa, objetos pessoais e demais provas conexas, assim como abrange a realização de fotografias do cadáver antes e depois de despi-lo, lavá-lo, barbeá-lo ou cortar-lhe os cabelos.

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

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

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

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

ADPF 635 / RJ

operações policiais.

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

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

Em sua manifestação final (eDOC 1091), o Estado do Rio de Janeiro requer que se reconheça inexistir, ao menos atualmente, um estado de coisas inconstitucional na segurança pública estadual, julgando prejudicados os pedidos remanescentes deduzidos pelo arguente por perda superveniente do objeto.

Passo à análise da questão quanto à permanência ou não de um estado de coisas inconstitucional na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro e, na sequência, a cada um dos pedidos constantes da petição inicial.

3.1. Do reconhecimento de um estado de coisas ainda inconstitucional na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro

Sustenta o Estado do Rio de Janeiro (eDOC 1091) a cessação do estado de coisas inconstitucional na segurança pública fluminense, nesses termos:

190. Requer ainda o Estado do Rio de Janeiro, que se reconheça inexistir, ao menos atualmente, estado de coisas inconstitucional na segurança pública estadual, julgando prejudicados os pedidos remanescentes deduzidos pelo partido arguente, ante a expedição dos atos normativos que tratam das questões suscitadas nesta ADPF e provocam a perda de seu objeto. Acaso assim não entenda, que se homologue, então, o

ADPF 635 / RJ

seu Plano de Redução da Letalidade Policial, entendido este como sendo o somatório das disposições constantes tanto do Decreto n. n. 48.272/2022, quanto das Resoluções e atos convenientes descritos no item 173 *supra*.

Visando evitar qualquer incompreensão sobre a dinâmica própria de um processo estrutural como este, é de se registrar que o reconhecimento de inegáveis avanços do ponto de vista material e normativo, com a redução concreta da letalidade policial no Estado nos últimos anos, não tem o condão de descaracterizar a procedência dos pedidos deduzidos na petição inicial, mas antes, indicar concretamente que se está na estrada correta e que o “processo evolutivo em marcha” é diretamente vinculado às medidas cautelares impostas por esta Corte e pelo processo dialógico e mediado dos últimos meses.

Houve, com efeito, um ciclo de implementação e monitoramento de uma série de medidas impostas por esta Corte entre 2020 e 2022, abrindo-se, com a decisão de mérito, um segundo momento de monitoramento caracterizado pela descentralização e empoderamento dos órgãos locais. Isso não significa, todavia, que os bons resultados decorrentes de um primeiro ciclo de implementação de medidas estruturantes devam conduzir à improcedência dos pedidos deduzidos na inicial.

No precedente da ADPF 347-MC, entendeu-se pela possibilidade de utilização da ADPF para atacar omissões estruturais do poder público que caracterizem um estado de coisas inconstitucional, tomando por referência os parâmetros estabelecidos pela Corte Constitucional da Colômbia na Sentença T-025/04.

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 de todos os entes responsáveis.

O quadro é agravado pelo reconhecimento de mora injustificada no cumprimento de decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos que condenou o Estado brasileiro no caso Favela Nova Brasília, em

ADPF 635 / RJ

fevereiro de 2017, em especial no que tange às medidas de não repetição quanto à adoção de políticas públicas.

Tal contexto não afasta a gravidade da situação presentificada nacionalmente e em outros entes da federação, como apontam os dados atualizados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública a registrar, por exemplo, preocupantes números como aquele de 1.699 mortes por intervenção policial no Estado da Bahia em 2023, representando mais de 25% do total de mortes violentas intencionais no período, naquele Estado.

Em 2023, 13,8% do total de mortes violentas intencionais no Brasil foram decorrentes de intervenção policial, em um total de 6.393 vítimas, **dezessete por dia**, cifra somada à lamentável morte violenta, em serviço e fora de serviço, de 136 policiais civis e militares. Os dados demonstram que, embora os homicídios estejam em queda no Brasil, as mortes por intervenção policial quase triplicaram em uma década, com 6.393 casos em 2023 ante 2.212 mortes em 2013.

Boas práticas como a utilização de câmeras corporais e medidas de transparência e responsividade da atividade policial, com empoderamento efetivo da função de controle externo prevista pelo art. 129, VII da CRFB para o Ministério Público, **devem ser confirmadas, replicadas e consolidadas; e não tomadas como circunstanciais**, pois seus resultados concretos são de efetivo interesse público, inclusive com a comprovada redução de vitimização de agentes das forças de segurança.

O estado de coisas inconstitucional, na política de segurança pública, apresenta múltiplas dimensões e complexidades. Os esforços empreendidos pelo Estado do Rio de Janeiro em sua mitigação devem ser reconhecidos, mas atingem apenas parcialmente os aspectos vários que demandam, ainda, novas determinações e seu acompanhamento.

Pelo exposto, eventual declaração de simples cessação do estado de coisas inconstitucional seria prematuro e incongruente com os indicadores a serem objeto de seguimento pelo Comitê de Acompanhamento, neste novo ciclo.

Em conclusão, reconheço a permanência de um estado de coisas ainda inconstitucional na segurança pública do Estado do Rio de

ADPF 635 / RJ**Janeiro, a ser monitorado em um segundo ciclo, nos termos propostos.****3.2. Análise geral sobre o Plano de redução da letalidade policial e aspectos correlatos (pedido de item “A”)**

O pedido de item “A”, constante da petição inicial, requereu a determinação de elaboração de um plano de redução da letalidade policial, nesses termos:

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

a.1) Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, durante a elaboração do plano, oportunize a apresentação de manifestações pela sociedade civil, bem como, ao menos, da

ADPF 635 / RJ

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.

Por ocasião do julgamento dos embargos de declaração na medida cautelar em 3 de fevereiro de 2022, o pedido foi deferido, em item assim ementado (eDOC 568):

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

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário

ADPF 635 / RJ

realizada por videoconferência, sob a Presidência do Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, em acolher parcialmente os embargos de declaração para: 1 – por unanimidade e nos termos do voto do Ministro Edson Fachin (Relator), deferir o pedido de medida cautelar constante do item “a” da petição inicial, a fim de determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e a previsão dos recursos necessários para a sua implementação. (...)”

Foram recebidas diversas propostas e manifestações para incorporação no plano, inclusive do Ministério Público do Estado (eDOC 577) e da Defensoria Pública do Estado (eDOC 578).

O Estado do Rio de Janeiro se manifestou com a juntada de documentos (eDOC 632) e publicou o Decreto nº. 48.272, de 14 de dezembro de 2022, estabelecendo o Plano Estadual de Redução da Letalidade decorrente de Intervenção Policial, somado às Resoluções SEPM nº. 3.272/2022 (eDOC 634) e SEPOL nº. 448/2022 (eDOC 635), as quais tratam de metas e indicadores, além de outros atos normativos.

O Grupo de Trabalho “Polícia Cidadã”, instituído em 21 de dezembro de 2022 pelo Conselho Nacional de Justiça, apresentou, após determinação deste Tribunal, relatório final ponderando que o Decreto nº. 48.272/2022, apesar de trazer pontos positivos, “endereça isoladamente políticas afetas à estrutura de Segurança Pública do Estado. (...). É importante, mas não suficiente” (eDOC 717, p. 116).

O Grupo de Trabalho apresenta, no documento, diversas propostas para incorporação no plano de redução da letalidade policial, as quais serviram de parâmetro para os debates travados junto ao Centro de Soluções Alternativas de Litígios e, posteriormente, junto ao Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) e ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) da Presidência do Supremo Tribunal

ADPF 635 / RJ

Federal.

Destaco, em particular, o cotejo entre o Plano apresentado e as propostas do Relatório do Grupo de Trabalho do CNJ realizado pelo NUPEC (eDOC 848), trabalho sintetizado posteriormente em Nota Técnica (eDOC 1045), a qual registra:

5. Consideramos que o Estado do Rio de Janeiro apresentou relevante colaboração para assegurar o cumprimento das medidas estabelecidas pelo STF. Nas audiências técnicas, houve importantes avanços sobre: (i) o protocolo de segurança e prevenção de incidentes em unidades escolares; (ii) a capacitação de agentes de segurança para prestar atendimento hospitalar tático; (iii) o serviço de atendimento psicológico aos policiais envolvidos em mortes; (iv) o sistema de controle de armas e munições.

6. Por outro lado, ainda necessitam de maior análise e tratamento: (i) o estabelecimento de taxa de redução da letalidade policial; (ii) a determinação do conceito de excepcionalidade; (iii) a autonomia da perícia forense; (iv) o aperfeiçoamento dos indicadores para mensurar a letalidade; (v) a criação de comissão interinstitucional para o monitoramento de eventual decisão do Supremo Tribunal Federal.

Em 10 de maio de 2024, o Estado do Rio de Janeiro juntou aos autos a Resolução SESP nº. 16/2024 (eDOC 959), com o seguinte teor:

“Art. 1º - Fica estabelecido que a meta para a redução da letalidade decorrente da intervenção policial será fixada mediante a utilização de modelo ARIMA (1,0,0) com ajustes, o qual deve utilizar o total de roubos apurados em um passado recente para estimar a projeção da morte por intervenção de agente do estado (MIAE) em um futuro próximo.

Art. 2º - A definição da meta de redução de morte por intervenção de agente do estado dependerá da consolidação dos dados estatísticos oficiais, levando-se em consideração o

ADPF 635 / RJ

valor total de roubos ocorridos no ano anterior e a utilização da fórmula/modelo apresentada em relatório técnico para se obter a projeção da MIAE para o ano corrente.

Art. 3º - O Modelo ARIMA com ajustes deverá ser aplicado para projeções ano a ano, utilizando do total de roubos efetivamente contabilizados no ano anterior visando estabelecer a projeção da MIAE para o ano corrente.

Art. 4º - A projeção anual deverá ser convertida tendo por base a população aferida/estimada para o Estado no ano em análise, sendo a meta de redução/manutenção elaborada sob a taxa da MIAE por 100 mil (cem mil) habitantes.

Art. 5º - A meta para redução da letalidade decorrente da intervenção policial para o ano de 2024 com base no modelo proposto será de 20,5%. (...)”

A proposta, portanto, foi a de estabelecer uma meta de redução de 20,5% da letalidade policial para o ano de 2024 e que, nos anos subsequentes, a taxa seja reavaliada com base no total de crimes de roubo registrados no ano anterior. O embasamento para a proposta foi apresentado em nota técnica do Instituto de Segurança Pública (eDOC 969).

A proposição foi contestada pelo arguente e *amici curiae* (eDOC 998), os quais reiteraram pedido de fixação de meta de 70% de redução da letalidade policial para 2024, anexando notas técnicas do Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (GENI), da Universidade Federal Fluminense (eDOC 1000; eDOC 1089). Nesses documentos, destacam inexistir evidências empíricas que vinculem mortes por intervenção policial a ações relacionadas a ocorrências de roubo, entre outros motivos porque a ausência da geolocalização precisa do local dos eventos no território dos municípios, leva, em períodos agregados, a falsas correlações.

Por sua vez, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro apresentou proposta para que a meta de redução da letalidade policial observe “a média nacional de Mortes por Intervenção por Agentes do Estado e mantenha-se dentro desta média, devendo apresentar ao STF e

ADPF 635 / RJ

ao MPRJ justificativa concreta caso a média local ultrapasse em mais de 10% (dez por cento) a média nacional” (eDOC 1022, p. 9; eDOC 1083, p. 84).

Em sua manifestação final, alega o Estado do Rio de Janeiro que a maior parte da letalidade policial não está associada a operações previamente planejadas, e sim à reação de agentes das forças de segurança em contextos de ocorrência de crimes, “como o número de roubos, estabelecendo-se, assim uma relação de causalidade preditiva – não causalidade direta – entre o volume de roubos (mero indicador de criminalidade) e a letalidade policial. Ou, em termos mais simples, uma maior criminalidade tende a resultar em um maior número encontros entre agentes da lei e criminosos que se utilizam de violência ou grave ameaça para prática de crimes” (eDOC 1091, p. 58).

Nesse contexto, o conjunto de atos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro atende, ainda que não plenamente, à determinação de apresentação de um plano de redução da letalidade policial, devendo ter sua homologação parcial.

Passo à análise de três sub-tópicos atinentes ao pedido de item “A”, tratando: (1) da meta de redução da letalidade policial e da priorização de indicadores de processo, e não de resultado; (2) da imperativa adoção do conceito de uso diferenciado da força e respeito a seus protocolos e (3) da assistência à saúde mental para os profissionais de segurança pública e de regulamentação da aferição da incidência de letalidade anormal na atuação funcional.

3.2.1. Da meta de redução da letalidade policial

Não cabe a esta Corte adentrar em debate técnico e acadêmico como aquele instaurado por ocasião da discussão quanto à meta de redução da letalidade policial e seus parâmetros metodológicos, tratando-se de componente ínsito à seara do planejamento e da execução da política pública.

Nada obstante, as evidências trazidas pelo primeiro ciclo de

ADPF 635 / RJ

monitoramento posterior às medidas cautelares apontam para **a redução da letalidade em ações e operações policiais após a adoção de protocolos mínimos de comunicação e transparência, com a salvaguarda da possibilidade de planejamento e execução das ações por parte das forças policiais e possibilidade de controle *a posteriori*.**

Embora se tenha indicado, anteriormente, que uma meta de redução da letalidade policial pudesse ser fixada por esta Corte, diante do debate e dos dados parece-me fundamental, mirando além do ano presente ou do próximo, estabelecer medidas de meio, e não de fim, que conduzam gradualmente aos resultados esperados, a serem monitorados por Comitê interinstitucional ao final proposta.

Em outros termos, a definição de uma meta para um ano específico não deve se tornar o objeto central de discussão, e sim o que deve ser feito para que os índices de letalidade policial sigam caindo.

Tendo em conta o intenso diálogo estabelecido em reuniões técnicas, audiências e manifestações nos autos, perde relevância a definição de uma meta estanque, ou que sirva somente para um determinado ano, até porque uma decisão de mérito pede a definição de parâmetros que possam ser definitivos, na medida do possível, subsistindo como parâmetro para o futuro.

Cito mais uma vez, nesse sentido, o Professor Rodríguez-Garavito:

“decisões dialógicas estabelecem metas amplas e caminhos claros de implementação por meio de prazos e relatórios de progresso, deixando as decisões substantivas e os resultados detalhados para os órgãos governamentais. Ordens dessa natureza não são apenas compatíveis com o princípio da separação de poderes, mas também podem reforçar a eficácia geral de uma determinada decisão” (RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. *Op.cit.*, 2011, p. 1676).

A partir de estudos de caso e da tipologia proposta por Mark Tushnet (“Weak courts, Strong rights: judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law”, 2008), Rodríguez-Garavito

ADPF 635 / RJ

propõe uma análise das diferentes estratégias de implementação de decisões estruturais com foco em três variáveis: conteúdo material (direitos em questão e sua violação), remédios (decisões e medidas tomadas) e mecanismos de monitoramento (RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. *Op.cit.*, 2011, p. 1691).

O **conteúdo material** refere-se à própria declaração de um estado de coisas inconstitucional em determinada matéria, o que resta vasta e exaustivamente assentado na presente Arguição. Quanto aos **remédios**, destaca-se que decisões dialógicas tendem a sublinhar procedimentos e objetivos amplos, deixando às instituições competentes, em respeito à separação de poderes, o dever de detalhar e implementar a respectiva política pública que necessita reparo. Acrescenta-se a dimensão dos mecanismos de **monitoramento**, defendendo a retenção da jurisdição, nessa fase, por parte do órgão judicial competente, e o envolvimento de vítimas, sociedade civil e outros participantes que possam ser relevantes. Retorno a este tema no último tópico do voto, o qual propõe a criação de um Comitê de Acompanhamento.

A combinação que vem se revelando mais efetiva e com maior impacto, na experiência internacional analisada, é de afirmações firmes quanto à violação de direitos (*"strong rights"*) acompanhadas de medidas que fixam objetivos gerais e procedimentos, mas reservam o espaço de implementação aos órgãos locais (*"moderate remedies"*), com mecanismos rigorosos e participativos de acompanhamento, garantida a possibilidade de decisões complementares em caso de descumprimento (*"strong monitoring"*) (RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. *Op.cit.*, 2011, p. 1692; CASIMIRO, M. *Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação*. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 197).

Experiências concretas de processos estruturais com decisões mais detalhadas e rigorosas, porém acompanhadas de mecanismos fracos de monitoramento, tiveram impacto inferior ao desejado.

Considero, nesse sentido, que a conclusão se alinha à fixação de obrigações relacionadas à transparência e compartilhamento de dados, além da consolidação dos protocolos de atuação em andamento, cabendo

ADPF 635 / RJ

ao Estado do Rio de Janeiro e ao Comitê de Acompanhamento acompanhar a evolução das taxas de letalidade policial e vitimização policial à luz da oitiva periódica das comunidades e dos indicadores de violência desproporcional sugeridos ao final deste voto.

A partir dos debates realizados, bem como atento ao qualificado diagnóstico recentemente publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Bueno, S. e Lima, R. S. (org.). *As opções político-institucionais que reforçam a continuidade do Estado de Coisas Inconstitucional na Segurança Pública do Rio de Janeiro: diagnóstico da Segurança Pública Fluminense pós ADPF 635*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024), **concentro-me, portanto, em “metas procedimentais” ou “indicadores de processo”, ou seja, na garantia de transparência e qualificação dos dados a serem objeto de acompanhamento e monitoramento, bem como em diversas medidas de regulação e controle presentificadas nos demais tópicos, deixando a aferição da “meta finalística” ou “indicadores de resultado”, relativos à redução da letalidade, nas palavras de VITORELLI (Op.cit., 2024, p. 673), para a fase de monitoramento posterior à decisão.**

Por isso mesmo, munido de dados mais consistentes e com incremento do controle externo pelo Ministério Público do Estado e da sociedade civil, caberá ao Comitê de Acompanhamento monitorar a redução da letalidade até que se possa dizer compatível com os indicadores de violência desproporcional recomendados pela literatura nacional e internacional, e somente nesse momento considerar cessado o estado de coisas inconstitucional.

Fundamental ressaltar que a forma de registro e cômputo das mortes decorrentes de intervenção policial consiste no aspecto central do debate sobre *accountability* no tema da letalidade (Baker, V. *Deaths after police contact: constructing accountability in the 21st century*. London: Palgrave, 2016).

O indicador utilizado vem sendo o número de mortes decorrentes de intervenção de agentes do Estado (MIAE), o qual tem a seguinte definição técnica, de acordo com a Portaria nº. 229, de 19 de dezembro de 2018, do

ADPF 635 / RJ

Ministério da Segurança Pública (eDOC 1036, p. 56) e conforme informado por representantes do Ministério da Justiça e da Segurança Pública em audiência realizada em 18 de junho de 2024 (eDOC 1035):

“V - Morte por intervenção de agente do Estado: Morte por intervenção de agente de segurança pública, do sistema prisional ou de outros órgãos públicos no exercício da função policial, em serviço ou em razão dele, desde que a ação tenha sido praticada sob quaisquer das hipóteses de exclusão de ilicitude.”

O conceito de MIAE abarca, portanto, apenas casos em que há configuração de excludente de ilicitude, nos termos da lei penal. Com o mesmo conteúdo, outros entes federados utilizam o termo “morte decorrente de intervenção policial” ou MDIP, na linha da nomenclatura “*death due to legal interventions*” constante da Classificação Internacional de Crimes para Fins Estatísticos do Escritório das Nações Unidas para Crimes e Drogas – UNODC.

A categoria trata de situações de uso da força letal juridicamente justificadas, não compreendendo inteiramente o fenômeno da letalidade policial, visto que não computa condutas potencialmente ilícitas nem tampouco mortes decorrentes de tiroteios sem identificação do autor do disparo, as chamadas “balas perdidas”.

O Núcleo de Processos Estruturais e Complexos se posiciona, em seu parecer final (eDOC 1045, p. 26), da seguinte forma:

68. De acordo com o informado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, na audiência de 18.06.2024, a metodologia de coleta de dados adotada segue padrões internacionais. Há MIAE apenas em caso de excludente de ilicitude. Trata-se de uma avaliação da própria corporação. De fato, as estatísticas de MIAE impossibilitam captar parte relevante das mortes, sobretudo quando há excessos ou vítimas sem identificação da autoria do disparo ou por disparo de terceiros.

69. Tendo em vista que não é razoável impor uma

ADPF 635 / RJ

mudança na metodologia usada nacionalmente, que segue um padrão internacional, seria útil que os Requeridos passassem a divulgar as duas estatísticas para mensurar a amplitude do problema: MIAE e homicídios relacionados a ações e operações policiais. Deste modo, independentemente da existência de exclusão de ilicitude, haveria uma melhor percepção do fenômeno e se evitar eventuais problemas na coleta de dados.

Essa fora a posição expressa também pelo relatório final do Grupo de Trabalho “Polícia Cidadã”, do Conselho Nacional de Justiça:

“O que hoje é contabilizado como MIAE fora outrora registrado no Rio de Janeiro como “Homicídio proveniente de Auto de resistência” e em outros estados como “Resistência Seguida de Morte”, “Morte por Interposição de Agentes de Estado”, dentre outros termos utilizados. Todos eles referem-se aos procedimentos administrativos em que são registradas as mortes de civis por policiais, com presumida “excludente de ilicitude” e cuja finalidade é salvaguardar o agente de uma prisão em flagrante. Este instrumento parte da presunção de suposta resistência por parte das vítimas e de legítima defesa por parte do agente. Essas várias denominações referentes à mesma categoria administrativa foram sendo convertidas em categoria estatística com vistas a dimensionar a violência letal dos agentes estatais. Contudo, essa conversão esconde uma série de outras circunstâncias das mortes de civis que não são contabilizadas pelos órgãos estatísticos oficiais, subnotificando parte do total de cidadãos brasileiros mortos pelas forças policiais. (...) É necessário que a classificação expresse, portanto, não apenas a categoria administrativa que envolve a legítima defesa dos agentes de estado, mas também as mortes que efetivamente decorrem das ações dos agentes de estado para que se tenha a possibilidade de dimensionar de forma mais realista quantas vidas se perdem como efeito da violência de estado. Daí a proposta de criação do indicador Morte em Decorrente de Ação Policial (MDIP).” (eDOC 717, p. 41-42)

ADPF 635 / RJ

Rememoro que o tema foi abordado pela sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília, em seu vigésimo ponto resolutivo:

“20. O Estado deverá adotar as medidas necessárias para uniformizar a expressão “lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial” nos relatórios e investigações da polícia ou do Ministério Público em casos de mortes ou lesões provocadas por ação policial. O conceito de “oposição” ou “resistência” à ação policial deverá ser abolido, no sentido disposto nos parágrafos 333 a 335 da presente Sentença.”

O Estado do Rio de Janeiro informou, por meio do Instituto de Segurança Pública, que observa a mencionada Portaria do Ministério da Justiça e da Segurança Pública e que já vetou o emprego do termo “auto de resistência” (eDOC 840, p. 10).

Sem prejuízo da utilização do indicador previsto em ato normativo federal e a necessidade de uniformização de nomenclatura para adequação à formação de uma base nacional de dados no âmbito do Sistema Nacional de Estatística em Segurança Pública (SINESP), faz-se necessário trabalhar também com outro indicador, mais amplo, o qual deve ser adotado e publicizado em complemento àquele referente às mortes por intervenção policial em situação de exclusão de ilicitude.

Ressalte-se que a necessidade de um segundo indicador que contemple situações de uso excessivo ou abusivo da força legal ou ao menos sua inclusão na categoria “homicídio doloso” também é prevista pela Classificação Internacional de Crimes para Fins Estatísticos do Escritório das Nações Unidas para Crimes e Drogas – UNODC.

Na mesma linha se manifestou o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (eDOC 1083, p. 71-72), propondo a implementação de campo obrigatório nos registros de ocorrência de homicídios (dolosos ou culposos) que identifique se o fato foi praticado, em tese, por agente

ADPF 635 / RJ

público no exercício de suas funções, bem como a criação de categoria específica nos registros de ocorrência e estatísticas de segurança pública de “civis vitimados em contexto de confronto armado” com a participação de forças de segurança, mas com autoria indeterminada do disparo.

Além disso, há outros dados que devem, necessariamente, ser desagregados e disponibilizados para fins de acompanhamento e monitoramento. Um dos traços mais característicos de falhas sistêmicas nas políticas públicas é a falta de dados consistentes (RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. *Op.cit.*, 2011, p. 1686).

Por exemplo, saber quantas mortes por intervenção policial foram produzidas por policiais civis ou militares é uma informação básica e de simples obtenção. Todavia, **constata-se que os únicos quatro Estados que não divulgam se a morte por intervenção policial decorreu de ação de policial civil ou militar – Bahia, Sergipe, Goiás e Rio de Janeiro – têm índices de letalidade policial dentre os mais elevados do país** (BUENO, S. e LIMA, R. S. org. *Op.cit.*, 2024, p. 34).

Sua omissão deliberada viola os princípios constitucionais da publicidade e eficiência da administração pública (art. 37, caput, CRFB) e significa descumprimento da Sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília por parte do Estado brasileiro, como se lê do Ponto Resolutivo 15 e dos parágrafos 316 e 317:

Ponto Resolutivo 15: O Estado deverá publicar anualmente um relatório oficial com dados relativos às mortes ocasionadas durante operações da polícia em todos os estados do país. Esse relatório deverá também conter informação atualizada anualmente sobre as investigações realizadas a respeito de cada incidente que redunde na morte de um civil ou de um policial. (...)

316. A Corte considera importante a obrigatoriedade da divulgação de relatórios anuais com dados sobre o número de policiais e civis mortos durante operações e ações policiais. A

ADPF 635 / RJ

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

317. Considerando também que o Estado não se opõe à medida e, com efeito, sugere que essa medida estaria já contemplada no Plano Plurianual 2012-2015 e nas atribuições do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas, a Corte ordena ao Estado que publique anualmente um relatório oficial com os dados relativos às mortes ocorridas durante operações da polícia em todos os estados do país. Esse relatório deve também conter informação atualizada anualmente sobre as investigações realizadas a respeito de cada incidente que resulte na morte de um civil ou de um policial. A Corte supervisionará essa medida e poderá determinar medidas adicionais ou suplementares durante a supervisão do cumprimento desta Sentença, caso os objetivos da medida não sejam comprovados satisfatoriamente.

No documento *“Sumário Executivo: Caso Favela Nova Brasília (Cosme Genoveva e outros) vs. Brasil”* sobre o caso publicado em 2021, reconheceu o Conselho Nacional de Justiça:

A princípio, essa reparação é endereçada ao Poder Executivo estadual (que detém os dados primários) e ao Poder Executivo federal (que deve sistematizar as informações em um relatório anual compilando dados nacionais de todos os demais Estados da Federação). Em relação ao ente federado estadual, nota-se que o Estado do Rio de Janeiro (ente federado) tem

ADPF 635 / RJ

divulgado os dados sobre letalidade policial por meio do Instituto de Segurança Pública. **No entanto, não foi possível localizar informações acessíveis e claras sobre os dados estatísticos sobre andamento e conclusão das investigações de cada incidente que redunde na morte de um civil ou de um policial pelo Estado do Rio de Janeiro.**

Resta bastante nítido que o grau de organização e transparência dos dados sobre o tema apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro necessitam de maior qualidade. A completude das informações consiste em aspecto fundamental e de necessário conhecimento público, a fim de que possam ser objeto de análise e acompanhamento por parte do próprio Estado e da sociedade. De pouco adianta estabelecer uma meta sem os instrumentos necessários para seu efetivo monitoramento.

A análise minudente dos dados disponíveis evidencia, por exemplo, como há relevante concentração territorial da letalidade policial nas regiões da Baixada Fluminense, Capital e Grande Niterói, sendo que 56 dentre os 92 Municípios do Estado do Rio de Janeiro registram somente uma morte ou menos por ano em decorrência de intervenção policial. Analisando comparativamente as 39 Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) que compõem o território fluminense, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (BUENO, S. e LIMA, R. S. org. *Op.cit.*, 2024, p. 20-23) aponta que **18 AISP concentram 53,4% da população, mas registram 90,2% dos casos de letalidade policial e 100% dos casos de assassinatos de policiais** (Bueno, S. e Lima, R. S. org. *Op.cit.*, 2024, p. 23).

O monitoramento qualificado da redução da letalidade policial não prescinde do acompanhamento cotidiano de tais dinâmicas. Portanto, sem evidentemente identificar o agente envolvido, **é imperativa a publicização dos dados sobre a concentração de ocorrências com morte por corporação (se polícia civil ou militar); por unidade ou batalhão; se o agente envolvido estava ou não em serviço; se o fato ocorreu ou não no bojo de uma operação policial.**

Da mesma forma, visando à compreensão e redução dos casos de vitimização policial, é fundamental informar **se o policial assassinado**

ADPF 635 / RJ

estava ou não em serviço quando foi vítima do crime.

Todas essas informações devem ser constantemente disponibilizadas pelas forças policiais ao Instituto de Segurança Pública, órgão pertencente à própria estrutura do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, ao Ministério Público do Estado, na condição de órgão incumbido pela Constituição do exercício do controle externo da atividade policial e ao Comitê de Acompanhamento ao final proposto.

Destaco relevante trecho do estudo recentemente publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública sobre o Estado do Rio de Janeiro (BUENO, S. e LIMA, R. S. org. *Op.cit*, 2024, p. 36-37).

“Chama atenção que o órgão oficial e responsável pela produção de estatísticas criminais do Estado não possua informações em relação ao contexto no qual ocorreram as mortes, se em operações ou em patrulhamento ordinário, dependendo dos dados informados pelas Polícias ao Ministério Público. (...)

A inviabilidade de obter esses dados de forma automatizada e atualizada e a impossibilidade de calcular quantas mortes são de responsabilidade da Polícia Militar e quantas são da Polícia Civil tornam a definição de uma meta de redução algo pouco factível de se monitorar, dado que torna impossível ao Judiciário, ao Ministério Público e à sociedade civil avaliar quem foi capaz de atingir a meta e quem não foi.”

O referido estudo aponta, ainda, como um bom exemplo a ser seguido, o Sistema Estadual de Coleta de Estatísticas Criminais do Estado de São Paulo (BUENO, S. e LIMA, R. S. org. *Op.cit*, 2024, p. 51-56), com base na Lei Estadual 9.155/1995-SP e diversas Resoluções, com a contribuição do eminente Ministro Alexandre de Moraes, à época ocupando o cargo de Secretário de Segurança Pública, possibilitando a publicização automatizada dos dados desagregados e determinando a comunicação imediata ao Ministério Público das ocorrências.

Vale rememorar que a Lei 14.751/2023 – Lei Orgânica Nacional das

ADPF 635 / RJ

Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios – determina a divulgação pública de relatório com dados sobre letalidade e vitimização de policiais e civis:

Art. 29. (...)

§ 5º O comandante-geral deverá assegurar a divulgação pública de relatório anual sobre: (...)

III - letalidade e vitimização de policiais;

IV - letalidade e vitimização de civis; (...).

A “gestão da proteção e compartilhamento de seus bancos de dados e demais sistemas de informação” é, da mesma forma, diretriz prevista pelo art. 5º, VIII, da Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis (Lei 14.735/2023).

Em alinhamento aos dispositivos legais citados e aos princípios constitucionais da administração pública, de todo aplicáveis à gestão da segurança pública, considerando todo o contexto da presente Arguição e o desenvolvimento de ações e atos normativos ao longo dos últimos meses, a qualificação dos dados põe-se como pressuposto para um efetivo e contínuo monitoramento, devendo o Ministério da Justiça e da Segurança Pública, a seu turno, tomar as providências cabíveis junto ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP) para que sejam abertos os campos necessários para que todos os entes federados informem os dados desagregados sobre as mortes decorrentes de intervenção policial.

Em conclusão, quanto ao pedido de item “A” e na condição de componente do plano de redução da letalidade policial, voto para determinar:

a) que o Estado do Rio de Janeiro promova as adequações normativas e administrativas necessárias quanto à mensuração e monitoramento da letalidade policial para que divulgue os dados relativos à letalidade policial com as seguintes especificações:

(i) Inclusão de novos indicadores que abarquem as situações de uso excessivo ou abusivo da força legal e de civis vitimados em contexto de

ADPF 635 / RJ

confronto armado com a participação de forças de segurança, mas com autoria indeterminada do disparo;

(ii) Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de civil, especificando qual corporação (se polícia civil ou militar); qual unidade ou batalhão; se o agente envolvido estava em serviço; e se o fato ocorreu no contexto de operação policial;

(iii) Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de policial, especificando se a vítima estava em serviço.

b) Que o Ministério da Justiça e da Segurança Pública adote as providências cabíveis junto ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP) para que sejam abertos os campos necessários viabilizando a inserção, por parte de todos os entes federados, dos dados desagregados sobre as mortes decorrentes de intervenção policial.

3.2.2. Do uso diferenciado da força

A imposição da excepcionalidade como parâmetro para a realização de operações policiais no Estado do Rio de Janeiro se deu por meio de três medidas cautelares.

Em agosto de 2020, em duas sessões virtuais, o Pleno referendou medida incidental (eDOC 260) para o fim de reconhecer a excepcionalidade da realização de operações policiais no contexto da emergência sanitária causada pelo coronavírus e deferir, em menor extensão, a medida cautelar pleiteada (eDOC 563) para, entre outras determinações, dispor que, no caso de realização de operações policiais em perímetros com escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, fossem observadas diversas diretrizes ali definidas.

Diante de dúvidas e debates nos autos, proferi decisão monocrática (eDOC 444) consignando que a definição de excepcionalidade deve ser a que consta dos Princípios Básicos das Nações Unidas sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Encarregados de Cumprir a Lei.

ADPF 635 / RJ

Posteriormente, em fevereiro de 2022, esta Corte julgou os embargos declaratórios e o tema restou assim ementado (eDOC 568):

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

4. A interpretação constitucionalmente adequada do direito à vida somente autorizaria o uso de força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-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. Cabe às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas a fortiori. (...)

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário realizada por videoconferência, sob a Presidência do Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, em acolher parcialmente os embargos de declaração para: (...) 2 – por maioria e nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro André Mendonça, determinar que até que o plano mais abrangente seja elaborado, atendido o domínio normativo da administração e consideradas as peculiaridades locais, bem como assegurado às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, que o

ADPF 635 / RJ

emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais, a serem avaliadas, quando do emprego concreto, pelas próprias forças, cabendo aos órgãos de controle e ao Judiciário, avaliar as justificativas apresentadas quando necessário. Assim, no que tange à aplicação dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, tal como aqui consta (itens “2” e “4”), cabe às forças de segurança examinar diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas a fortiori (...)”

Vê-se, portanto, que não houve proibição da realização de operações policiais, mas um período de restrição mais rigorosa adstrito à pandemia de Covid-19 seguido pela adoção de protocolos de transparência e controle posterior, nos termos da lei. Os dados do próprio Estado do Rio de Janeiro e organizados pelo Ministério Público do Estado (eDOC 1022) demonstram grande número de operações policiais nos últimos anos.

Cabe esclarecer, nada obstante, **que a excepcionalidade**, seja no uso da força letal em ações pontuais, seja na decisão pela realização de incursão de forças de segurança em comunidades multihabitadas, com alto risco de confronto armado, **não é um parâmetro circunstancial, mas atributo ínsito à decisão pela adoção deste, e não de outros, padrões de policiamento e políticas de segurança pública.**

A atividade policial implica, como se sabe, na possível necessidade de uso de força letal, o que é admitido pelo ordenamento jurídico pátrio dentro dos limites legais e constitucionais, ou seja, quando configurada situação de agressão atual ou iminente à vida do próprio agente policial ou de terceiro.

Adiro desde logo à posição majoritária por ocasião do julgamento

ADPF 635 / RJ

dos embargos declaratórios, proposta pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes, porquanto a análise acerca do nível adequado de uso da força ou da necessidade de incursão armada em comunidades multihabitadas cabe às próprias forças de segurança. Qualquer controle externo, nos termos da Constituição e da legislação, poderá ser feito segundo os parâmetros legais e aqueles constantes de tratados e documentos internacionais reconhecidos pelo Estado brasileiro.

Nesse sentido o posicionamento do Grupo de Trabalho “Polícia Cidadã”, do CNJ, ressaltando que o conceito de excepcionalidade “é anterior à própria decisão do STF”, figurando como “condição de possibilidade de realização de tais ações” (eDOC 717, p. 47).

Excepcionalidade equivale, nesse contexto, à implementação efetiva dos protocolos de uso progressivo, ou diferenciado, da força, previstos na legislação nacional e produto de amplo e consistente debate no mundo, aplicáveis tanto a ações pontuais como a operações policiais organizadas.

Notem que a adoção dos protocolos fundados no uso progressivo ou diferenciado da força foi aprovada pelo Congresso Nacional e consta das Leis Orgânicas das Polícias Civis e Militares do Brasil.

São princípios institucionais básicos a serem observados pela polícia civil, nessa esteira, entre outros, o uso diferenciado da força, conforme o art. 4º, X, da Lei 14.735/2023 (Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis):

Art. 4º São princípios institucionais básicos a serem observados pela polícia civil, além de outros previstos em legislação ou regulamentos: (...)

X - uso diferenciado da força para preservação da vida, redução do sofrimento e redução de danos; (...)

Também a Lei 14.751/2023 (Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios) prevê:

Art. 3º São princípios básicos a serem observados pelas

ADPF 635 / RJ

polícias militares e pelos corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além de outros previstos na legislação e em regulamentos, no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais: (...)

III - proteção, promoção e respeito aos direitos humanos, inclusive os decorrentes de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil; (...)

Art. 4º São diretrizes a serem observadas pelas polícias militares e pelos corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além de outras previstas na legislação e em regulamentos, no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais: (...)

XIV - uso racional da força e uso progressivo dos meios; (...)

Anteriormente, o Governo Federal editara a Portaria Interministerial 4.226/2010, do Ministério da Justiça e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, com diretrizes sobre o uso da força pelos agentes da segurança pública.

A Lei 13.060/2014, em momento posterior, disciplinou o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública em todo o território nacional, dispondo:

Art. 2º Os órgãos de segurança pública deverão priorizar a utilização dos instrumentos de menor potencial ofensivo, desde que o seu uso não coloque em risco a integridade física ou psíquica dos policiais, e deverão obedecer aos seguintes princípios:

I - legalidade;

II - necessidade;

III - razoabilidade e proporcionalidade.

Parágrafo único. Não é legítimo o uso de arma de fogo:

I - contra pessoa em fuga que esteja desarmada ou que não represente risco imediato de morte ou de lesão aos agentes de segurança pública ou a terceiros; e

II - contra veículo que desrespeite bloqueio policial em via

ADPF 635 / RJ

pública, exceto quando o ato represente risco de morte ou lesão aos agentes de segurança pública ou a terceiros.

A lei acima citada foi declarada constitucional por esta Corte no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.243, em 2019, com a seguinte ementa:

ACÇÃO 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. ACÇÃO 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.

A mesma lei foi regulamentada recentemente pelo Decreto 12.341, de 23 de dezembro de 2024, sendo importante destacar os seguintes

ADPF 635 / RJ

dispositivos:

Art. 2º (...)

Parágrafo único. O uso da força em segurança pública deverá observar as seguintes diretrizes gerais:

I - o uso da força e de instrumentos de menor potencial ofensivo somente poderá ocorrer para a consecução de um objetivo legal e nos estritos limites da lei;

II - as operações e as ações de aplicação da lei devem ser planejadas e executadas mediante a adoção de todas as medidas necessárias para prevenir ou minimizar o uso da força e para mitigar a gravidade de qualquer dano direto ou indireto que possa ser causado a quaisquer pessoas;

III - um recurso de força somente poderá ser empregado quando outros recursos de menor intensidade não forem suficientes para atingir os objetivos legais pretendidos;

IV - o nível da força utilizado deve ser compatível com a gravidade da ameaça apresentada pela conduta das pessoas envolvidas e os objetivos legítimos da ação do profissional de segurança pública;

V - a força deve ser empregada com bom senso, prudência e equilíbrio, de acordo com as circunstâncias do caso concreto, com vistas a atingir um objetivo legítimo da aplicação da lei;

VI - os órgãos e os profissionais de segurança pública devem assumir a responsabilidade pelo uso inadequado da força, após a conclusão de processo de investigação, respeitado o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório; e

VII - os profissionais de segurança pública devem atuar de forma não discriminatória, sem preconceitos de raça, etnia, cor, gênero, orientação sexual, idioma, religião, nacionalidade, origem social, deficiência, situação econômica, opinião política ou de outra natureza.

Em seguida, o decreto define o uso diferenciado da força como “a seleção apropriada do nível a ser empregado, em resposta a uma ameaça real ou potencial, com vistas a minimizar o uso de meios que possam

ADPF 635 / RJ

causar ofensas, ferimentos ou mortes” (art. 3º).

A Lei 13.060/2014 e seu regulamento estabelecem, portanto, diretrizes dentro do que prevê o pacto federativo constitucional para a segurança pública e a Lei 13.675/2018, a qual instituiu o Sistema Único de Segurança Pública e previu, em seu artigo 3º, que “compete à União estabelecer a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer suas respectivas políticas, observadas as diretrizes da política nacional”.

A origem do conceito de uso diferenciado da força remonta, de forma mais direta, ao “Código de Conduta para Funcionários Encarregados da Aplicação da Lei”, oriundo da Resolução 34/169, de 1979, da Assembleia Geral das Nações Unidas, e aos “Princípios Básicos de Uso da Força e Armas de Fogo”, aprovados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Infratores, em 1990, sendo ambos caracterizados pelos princípios da necessidade e proporcionalidade (SILVA, G. D. M. da. *Uso diferenciado da força: a forma jurídica do controle*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2024, p. 39-48).

Como se vê, os parâmetros e princípios gerais que amparam a legislação pátria e fundamentaram decisões anteriores nesta Arguição estão alinhados aos documentos que são referência internacional na matéria.

De início, repiso a aplicabilidade dos itens 5, 9 e 10 dos **Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei**:

5: Sempre que o uso legítimo da força e de armas de fogo for inevitável, os responsáveis pela aplicação da lei deverão:

(a) Exercer moderação no uso de tais recursos e agir na proporção da gravidade da infração e do objetivo legítimo a ser alcançado;

(b) Minimizar danos e ferimentos, e respeitar e preservar a vida humana;

(c) Assegurar que qualquer indivíduo ferido ou afetado receba assistência e cuidados médicos o mais rápido possível;

ADPF 635 / RJ

(d) Garantir que os familiares ou amigos íntimos da pessoa ferida ou afetada sejam notificados o mais depressa possível. (...)

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.

Devem ser ainda mais rígidas as condições para o emprego de força letal. Como estabelece o Princípio 9, o uso intencional letal de arma de fogo só pode ser feito quando estritamente indispensável para proteger a vida do agente ou de terceiros.

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

A privação da vida é, como regra, arbitrária se for inconsistente com o direito internacional ou o direito interno. A

ADPF 635 / RJ

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

ADPF 635 / RJ

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.**

Assiste razão ao arguente, portanto, quando insiste na restrição da admissão do uso da força letal exclusivamente aos casos de necessidade de proteção frente a perigo imediato e concreto **ao direito à vida**.

Trata-se da interpretação prevalente quando julgados os embargos declaratórios e aquela efetivamente alinhada à posição das Nações Unidas e ao direito internacional dos direitos humanos, sem prejuízo da possibilidade de análise da complexidade de cada caso concreto a partir da dogmática penal, em especial pela via do tema do excesso de legítima defesa (artigo 25, Código Penal).

A interpretação constitucionalmente adequada do direito à vida, portanto, somente autoriza 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; feita a ressalva de que a análise do meio de reação adequado deve ser feita pelas próprias forças de segurança.

Como consta do acórdão desta Corte na ADI 5.243, acima transcrito, 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.

É o caso, assim, de confirmar a medida cautelar proferida,

ADPF 635 / RJ

reforçando o dever da administração pública em organizar a política de segurança com respeito aos parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade no uso da força. Tal dever tem respaldo constitucional e legal, em nenhum aspecto se tratando de ativismo judicial.

Não há oposição entre tal diretriz e a consecução da própria política de segurança pública. O Comitê de Direitos Humanos também afirma que o Estado é obrigado a tomar medidas preventivas para proteger os indivíduos contra ameaças como a de ser assassinado por criminosos, 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).

A questão é fazer tudo isso sem recorrer a procedimentos que lesam direitos de centenas de milhares de pessoas inocentes, sem atingir crianças e adolescentes, sem violar o direito à vida com execuções arbitrárias: **o desafio, em suma, é combater o crime sem cometer crimes**, problemática cuja superação é fundamental para que possamos crer viver em uma sociedade democrática e civilizada.

Cumprir perquirir, portanto, quais mecanismos contribuem para que as forças de segurança atuem dentro de tais limites.

O princípio da prestação de contas (*accountability*), em linha com o **Protocolo de Minnesota sobre a Investigação de Mortes Potencialmente Ilegais** (2016), exigirá, nesse ponto, o respeito a tais deveres de cuidado, o que não impede, em qualquer sentido, a realização do trabalho policial. Trata-se de parâmetros para que os órgãos competentes possam verificar, *a posteriori*, eventual ocorrência de abusos, e para que tal tomada de consciência conduza a uma reorganização e reorientação da atuação para o médio e longo prazo.

Em conclusão, voto para determinar, de forma definitiva, que o Estado do Rio de Janeiro observe, no contexto de ações policiais ou de operações policiais, a Lei 13.060, de 2014, e seu regulamento, quanto ao uso diferenciado da força, bem como os “Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários

ADPF 635 / RJ

Responsáveis pela Aplicação da Lei” (PBUFAF), adotado pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, de 1990, e o **“Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei”**, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas de 17 de dezembro de 1979, especialmente no emprego de força letal e na fiscalização de sua legalidade, para aferição da necessidade e da proporcionalidade das medidas adotadas, a serem avaliadas, em cada situação concreta, pelas próprias forças de segurança, cabendo aos órgãos de controle e ao Poder Judiciário avaliar as justificativas apresentadas, quando necessário.

3.2.3. Assistência à saúde mental para os profissionais de segurança pública e regulamentação da aferição da incidência de letalidade anormal na atuação funcional

Passo ao terceiro sub-tópico desta seção, referente especificamente aos subitens (iv), (v) e (vi) do pedido de item “A”, abaixo novamente transcritos:

Tal plano deverá contemplar obrigatoriamente, no mínimo, (...) (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 literatura sobre processos estruturais aponta que, em muitos casos, pela natureza policêntrica do litígio, os efeitos dos debates e da propositura da ação revertem em benefícios diretos para os próprios entes que participam como “réus” (CASIMIRO, M. *Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação*. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 36).

O percurso desta ADPF trouxe avanços normativos importantes na

ADPF 635 / RJ

seara da atenção à saúde mental dos profissionais de segurança pública do Rio de Janeiro, em especial por meio dos debates que se travaram a partir do parecer do Grupo de Trabalho “Polícia Cidadã”, do Conselho Nacional de Justiça, sobre a melhor política de atendimento psicológico aos policiais.

Os dois tópicos abaixo tratam, respectivamente, das providências relativas ao acompanhamento psicológico de policiais envolvidos em incidentes críticos e da previsão de afastamento temporário, das funções de policiamento ostensivo, dos agentes envolvidos em mortes nas operações policiais.

3.2.3.1. Acompanhamento psicológico de policiais envolvidos em incidentes críticos

Consoante síntese do NUPEC, antes da ADPF a Polícia Militar do Rio de Janeiro possuía apenas atendimento não obrigatório aos policiais, enquanto a Polícia Civil informou que o atendimento era realizado de forma privada por meio dos planos de saúde (eDOC 1045, p. 10).

Para os casos de envolvimento em ações das quais decorrem morte, prevê a Lei Estadual 8.928/2020-RJ a possibilidade de avaliação pelo setor de psicologia, nesses termos:

Art. 11 O policial que se envolver em mais de uma ocorrência de lesão corporal ou homicídio decorrente de oposição à intervenção policial no período de um ano, poderá ser avaliado pelo setor de Psicologia e, se recomendado, ter garantido o acompanhamento psicológico, assistência espiritual, a capacitação em Direitos Humanos e Aperfeiçoamento Profissional neste período.

I – o acompanhamento bem como a capacitação serão realizados com pelo menos 100% de carga horária de expediente no curso do afastamento do agente dos serviços externos;

II – para o acompanhamento psicológico e a capacitação

ADPF 635 / RJ

em Direitos Humanos e Aperfeiçoamento Profissional serão reservados o montante de 100% da carga horária disponível para este fim para cada modalidade de atendimento;

III – o Comando ou Chefia poderá, sempre que motivado por avaliação psicológica e técnica profissional, manter o agente no regime de capacitação por mais um período, sem prejuízo das medidas cabíveis.

Parágrafo único. O afastamento de que trata o inciso I deste artigo não caracteriza medida de natureza disciplinar e nem acarretará redução remuneratória. Estas, onde couberem, serão objeto de processo pelas respectivas Corregedorias e órgãos legalmente competentes.

Já no contexto da presente Arguição, foi editada a Resolução SESP nº. 13/2024 (eDOC 960), de 6 de maio de 2024, a qual “dispõe sobre a organização e diretrizes para a gestão de serviços de atendimento psicológico em âmbito da Polícia Civil e da Polícia Militar” e cria o Serviço de Atendimento Psicossocial, definido como “unidade responsável pela promoção de ações de acompanhamento psicossocial individual e/ ou coletivo dos profissionais em atividade, bem como pela identificação, alívio e prevenção de riscos psicossociais existentes no ambiente de trabalho que possam causar danos à saúde socioemocional dos agentes de segurança pública” (art. 2º, III).

Destaco o teor do art. 6º da Resolução, o qual trata das situações de envolvimento em “incidente crítico”, ou seja, “ocorrência na qual tenha havido falecimento de civis e/ou falecimento ou ferimento de policial civil ou militar” (art. 2º, II):

Art. 6º- A participação do policial em situação classificada como incidente crítico poderá suscitar, de forma excepcional, o atendimento compulsório no SAPS [Serviço de Atendimento Psicossocial].

§1º - O procedimento disposto no caput deste artigo ocorrerá de forma interdisciplinar, iniciando-se, preferencialmente, no prazo de 72 (setenta e duas) horas contados do incidente crítico, com o efetivo atendimento do

ADPF 635 / RJ

policial pelo SAPSI em até 7 (sete) dias corridos, e deverá ser realizado preferencialmente no horário de serviço dos policiais.

§2º - A partir do atendimento de que trata o parágrafo anterior, o SAPS poderá indicar:

I - início de tratamento psicológico individual ou em grupo, caso necessário;

II - encaminhamento para o serviço de psiquiatria, caso necessário, de acordo com o resultado da avaliação realizada;

III - o retorno imediato do policial às suas atividades.

§3º - Os servidores policiais envolvidos em incidentes críticos passarão por reavaliação, dentro do período máximo de 3 (três) meses, incluindo-se aqueles que não permanecerem em atendimento, tendo em vista o potencial desenvolvimento tardio do Transtorno de Estresse Pós-Traumático (TEPT).

Permaneceu a dúvida, porém, quanto à efetiva obrigatoriedade do atendimento psicológico, diante da redação dúbia do art. 6º da referida Resolução na expressão “poderá suscitar, de forma excepcional”, referente ao atendimento compulsório.

O próprio Estado do Rio de Janeiro reconheceu, em 27 de junho de 2024, que “sua redação merece aperfeiçoamento, para que fique mais clara, e terão início medidas em tal sentido” (eDOC 1041, p. 3)

Tanto a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (eDOC 1103, p. 29) como o Ministério Público do Estado (eDOC 1083, p. 19) se posicionaram pela obrigatoriedade da avaliação psicológica e multidisciplinar no caso de “incidente crítico”.

A saúde mental dos agentes policiais é tema central de direitos humanos e compõe o núcleo de qualquer plano consistente que vise à redução da letalidade, sendo indissociável a dimensão da vitimização policial e das elevadas taxas de suicídio.

Concorda o arguente, nesse sentido, que “a saúde mental dos agentes de segurança é uma questão urgente. Segundo dados de 2023 do Ministério da Justiça, 192 profissionais de segurança pública sofreram mortes violentas – 51 deles só no Rio de Janeiro, mais de 25% do total – e 133 agentes cometeram suicídio” (eDOC 998, p. 19).

Destaco o seguinte trecho de manifestação do Ministério Público do

ADPF 635 / RJ

Rio de Janeiro:

“A saúde mental dos policiais fluminenses é motivo de grande preocupação do Ministério Público. O 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), indica, em âmbito nacional, um aumento de 26,2% (vinte e seis virgular dois por cento) no número de suicídios de policiais no ano de 2023, comparado ao ano imediatamente anterior. No Rio de Janeiro, em particular, esse índice teve um acréscimo ainda maior, de 116,7% (cento e dezesseis vírgula sete por cento). E mais, segundo o mesmo estudo, no ano de 2023, o Rio de Janeiro teve mais policiais vitimados por suicídio do que em confrontos armados em serviço” (eDOC 1083, p. 17)

Há notícia de que o Rio de Janeiro lançou um programa contra a alta de suicídios de policiais em 2023, em parceria com o Ministério Público do Trabalho, diante do aumento do número de casos (eDOC 717, p. 25), o que é de todo recomendável e elogiável.

Extraí-se de tal contexto que a Resolução SESP 13/2024, embora consista em avanço importante e significativo, não contempla integralmente a necessidade de uma efetiva política pública de assistência à saúde mental dos profissionais de segurança pública, devendo constar a obrigatoriedade da avaliação psicossocial quando houver envolvimento direto do agente em incidente crítico.

Aporta aos autos a proposição do Ministério Público do Rio de Janeiro para que o Estado crie um programa de assistência à saúde mental aos profissionais de segurança pública, na condição de componente da reavaliação periódica prevista no art. 185, parágrafo único, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, nesses termos:

“propõe o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que, para além das hipóteses de avaliação multidisciplinar previstas na Resolução SESP nº 13/2024, o Estado do Rio de Janeiro, no prazo de 180 (cento e oitenta), crie um amplo

ADPF 635 / RJ

programa de saúde mental aos profissionais de segurança pública, na esteira do que dispõe o art. 185, parágrafo único, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Tal programa deve envolver, além da avaliação compulsória de profissionais envolvidos em eventos críticos, a promoção da saúde mental, valor inegociável de suas forças de segurança, priorizando o tema na formação de novos agentes e cursos de aperfeiçoamento dos profissionais ao longo da carreira, além de estabelecimento de rotinas de avaliação periódica de seus agentes de segurança, com indicadores de priorização de reavaliação periódica daqueles em atuação em áreas com maior concentração de crimes violentos e vitimização de policiais, sem prejuízo das boas práticas já existentes” (eDOC 1083, p. 20)

Assim dispõe o art. 185, parágrafo único, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

Art. 185 (...).

Parágrafo único - Os integrantes dos serviços policiais serão reavaliados periodicamente, aferindo-se suas condições físicas e mentais para o exercício do cargo, na forma da lei.

Em conclusão, reconhecendo os avanços, considero imprescindível recomendar a regulamentação do disposto no artigo 185, parágrafo único, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, por meio da elaboração de um programa de assistência à saúde mental aos profissionais de segurança pública que inclua a obrigatoriedade da avaliação psicossocial em caso de participação em incidente crítico.

3.2.3.2. Previsão de afastamento temporário, das funções de policiamento ostensivo, de agentes envolvidos em mortes nas operações policiais

A proposta de previsão de afastamento preventivo de agentes envolvidos em incidentes críticos, conforme sub-item (vi) do pedido de item “A”, restou sem consenso, como se pode ver da ata da última

ADPF 635 / RJ

audiência realizada em 18 de junho de 2024 (eDOC 1035). O arguente requer, na condição de tópico do Plano de redução da letalidade, a “previsão de afastamento temporário, das funções de policiamento ostensivo, dos agentes envolvidos em mortes nas operações policiais” (eDOC 1081, p. 66).

Sustenta que a decisão da Corte Interamericana dos Direitos Humanos, no Caso Honorato v. Brasil, em sentença de 27 de novembro de 2023, determinou, no ponto resolutivo nº. 15:

15. O Estado adotará as medidas necessárias para contar com um quadro normativo que permita que todo agente policial envolvido em uma morte resultante de uma ação policial seja afastado temporariamente de sua função ostensiva até que se determine a conveniência e pertinência de sua reincorporação por parte da corregedoria, de acordo com o estabelecido no parágrafo 186 desta Sentença.

Especificamente quanto à previsão de atendimento e afastamento preventivo do agente, assim dispôs a Resolução SESP nº. 13/2024 (eDOC 960) em seu artigo 7º, em complemento ao artigo 6º, acima transcrito:

Art. 7º. O SAPS deverá avaliar as condições psicoemocionais do policial envolvido em situações que impliquem risco à sua integridade física e psíquica e adotar medidas visando a preservação ou o restabelecimento do correspondente equilíbrio, promovendo o adequado retorno do servidor às suas atividades profissionais.

§1º Os profissionais de saúde e/ou as equipes multiprofissionais de atenção psicossocial poderão sugerir o afastamento preventivo do servidor, a suspensão do porte de arma, a retirada imediata da arma em posse do servidor, avaliação oficial em saúde e/ou outras medidas necessárias para a promoção de saúde e para a manutenção da integridade física e mental do servidor e/ou de terceiros.

§2º Caso julguem pertinente, os profissionais de saúde e/ou as equipes multiprofissionais de atenção psicossocial

ADPF 635 / RJ

poderão emitir relatório técnico fundamentado, destinado à chefia imediata do servidor, com sugestão de medidas que se façam necessárias para a preservação da saúde do servidor e de sua qualidade de vida no trabalho.

Como se vê, tanto a legislação estadual como a resolução preveem a “possibilidade de sugestão” do afastamento preventivo do servidor por parte dos profissionais de saúde e/ou equipes multiprofissionais de atenção psicossocial.

Em resposta, o Estado do Rio de Janeiro alega ser impossível a previsão de afastamento devido à insuficiência de policiais e defende a manutenção da norma na forma da resolução acima transcrita, sustentando que “compete ao profissional com formação em psicologia avaliar a condição psíquica dos policiais envolvidos em incidentes com morte, avaliação essa que, obrigatória, será, de ordinário, realizada após o período de repouso do policial, observada sua escala de serviço, exceto em situações excepcionais, que recomendem a avaliação psicológica em prazo menor” (eDOC 1901, p. 23) e que a medida determinada pela Corte Interamericana teria natureza disciplinar.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro reconhece a Resolução SESP nº. 13/2024 como avanço significativo sobre o tema, sobretudo diante da criação de um Serviço de Atendimento Psicossocial com atendimento compulsório em caso de incidentes críticos. O órgão discorda do pleito como formulado pelo arguente e apresenta a possibilidade de uma solução intermédia:

“conforme sustentado pelo MPRJ na última audiência perante o NUSOL, requer o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que o Estado do Rio de Janeiro, pela sua Secretaria de Segurança Pública, desenvolva e apresente no prazo de 180 (cento e oitenta) dias parâmetros de identificação de incidência de letalidade anormal na atuação funcional de agentes de segurança pública, com modulações por tipo de policiamento exercido e área de atuação, indicando, ainda, as medidas de capacitação e apuração que serão adotadas quando

ADPF 635 / RJ

identificados policiais que apresentem recorrência anormal de participação em ocorrências com letalidade que deverão incluir, mas não se limitar, ao afastamento de tais policiais das atividades de policiamento ostensivo enquanto perdurarem as atividades de capacitação e revisão de sua participação em ocorrências com resultado morte.” (eDOc 1083, p. 23)

O arguente endossou a proposição em petição posterior (eDOC 1107, p. 21-22), caso o pedido principal não seja acolhido, assim como a Defensoria Pública estadual (eDOC 1103).

O Estado se mostrou contrário também a essa proposta, alegando que, “considerando que tais unidades de elite apresentam um quadro reduzido de integrantes, ao cabo de pouco tempo o desfalque em tais grupos de operações especiais restringiria ou inviabilizaria suas atividades, em prejuízo de toda a população fluminense” (eDOC 1091, p. 24).

Nos autos, nota técnica do Grupo de Estudos Novos Ilegalismos, da Universidade Federal Fluminense, aportando dados coletados pela Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, aponta o seguinte:

Entre os anos de 2010 e 2015, houve, no estado do Rio de Janeiro, 3.442 mortes por intervenção de agente do Estado (MIAE) registradas em 1.193 Registros de Ocorrência (ROs), em que foram atribuídas 2.128 autorias a 1.417 policiais autores dessas mortes. Note-se que parte das ocorrências envolve mais de uma vítima e/ou mais de um policial autor do fato. Esses 1.417 policiais autores de todas as MIAE registradas nos seis anos considerados constituem 2,76% do somatório do efetivo das polícias civil e militar se considerado o efetivo de 8.000 para a Polícia Civil e 44.000 para a Polícia Militar. A grande maioria (73,8% e 1.046 em números absolutos) desses policiais autores de MIAE comparecem como autores em apenas uma ocorrência. **É espantoso, contudo, notar que os demais 371 policiais registrados como autores em mais de uma ocorrência**

ADPF 635 / RJ

de MIAE constituem apenas 0,71% do efetivo das corporações, mas foram responsáveis por 50,8% do volume total de autorias de MIAE registradas. (eDOC 1089, p. 19)

Os dados acima citados indicam a concentração da letalidade policial tanto do ponto de vista funcional como territorial, no Estado do Rio de Janeiro. Em um panorama mais amplo, observa o estudo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Bueno, S. e Lima, R. S. org. *Op.cit.*, 2024, p. 60):

“Artigo publicado na Police Chief Magazine do International Association of Chiefs of Police (IACP) mostrou que um conjunto de pesquisas tem indicado que aproximadamente 10% dos policiais são responsáveis por 90% dos problemas e denúncias nas corporações (HUGHES, F. e ANDRE, Lisa. “Problem Officer Variables and Early-Warning Systems”). Já um relatório produzido pelo IACP junto ao Departamento de Polícia de Los Angeles observou que 44 “policiais problemáticos” eram responsáveis por elevadas taxas de reclamações de civis. (...). No Brasil, as poucas pesquisas disponíveis apontam para o mesmo fenômeno, indicando que um pequeno número de policiais normalmente está envolvido em elevados percentuais de desvios e homicídios”.

Por um lado, tal constatação reforça a relevância de se dispor de dados completos e de qualidade, bem como aponta uma direção consistente para o aprofundamento do Plano de redução da letalidade policial por parte do Estado do Rio de Janeiro e entes participantes.

Por outro, a localização do problema com tais feições demanda providências correspondentes à relevância do que se vem a constatar. Não se trata de medida de suspensão das funções equivalente a medida cautelar sujeita à reserva de jurisdição, nem tampouco de medida disciplinar. Trata-se de afastamento preventivo e temporário, sem necessariamente consequências disciplinares, a serem eventualmente apuradas em sede própria, se adequado.

ADPF 635 / RJ

O fato de a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos tratar de caso envolvendo o Estado de São Paulo não desautoriza sua incidência como fundamento e precedente relevante, na qualidade de interpretação autorizada dos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário.

Em face dos dados apresentados, revela-se fundamental a identificação dos casos de “letalidade anormal na atuação funcional”, em especial quando houver a ocorrência de mais de um incidente crítico dentro do lapso temporal de um ano.

A conduta, nada obstante, deve ser individualizada, tendo em conta a inviabilidade de se proceder ao afastamento de todo o grupo participante da ação ou operação.

Em conclusão, quanto aos sub-itens (iv), (v) e (vi) integrantes do pedido de item “A” para a tomada de providências sobre o acompanhamento psicológico dos policiais e para a previsão de afastamento temporário, das funções de policiamento ostensivo, de agentes envolvidos em mortes nas operações policiais, **voto para:**

a) recomendar ao Estado do Rio de Janeiro que crie um programa de assistência à saúde mental aos profissionais de segurança pública, na condição de componente da reavaliação periódica prevista no art. 185, parágrafo único, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, estabelecendo como obrigatório o atendimento psicossocial quando houver envolvimento em incidente crítico;

b) determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, promova as alterações normativas necessárias para regulamentar a aferição da incidência de letalidade anormal na atuação funcional. Para tanto, deve prever modulações por tipo de policiamento exercido e área de atuação, e a previsão de afastamento preventivo, distinta de eventual medida disciplinar, e desde que individualizada a conduta, de atividades de policiamento ostensivo dos agentes envolvidos em mais de uma ocorrência com morte decorrente de intervenção policial no período de um ano.

ADPF 635 / RJ

3.3. Da utilização de helicópteros nas operações policiais (pedido de item “B”)

O pedido de item “B” constante da petição inicial requereu a determinação de que o Estado do Rio de Janeiro se abstenha de “utilizar helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror”, com a suspensão da eficácia do art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001-RJ, e reconhecimento da repristinação dos efeitos do art. 4º do Decreto Estadual nº 20.557/1994.

Assim dispõe o artigo 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001-RJ:

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

Os dispositivos citados do Decreto Estadual nº 20.557/1994-RJ dizem o seguinte:

Art. 3º A missão de Apoio Policial compreende:

I - Supervisão de áreas onde se realizem operações, observando a presença e atuação do policiamento destacado, transmitindo-lhe orientações relevantes para o êxito da missão;

II - Identificação e acompanhamento de veículos em deslocamento para evitar a fuga dos condutores após a prática de crimes;

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

Art. 4º Em nenhuma hipótese o helicóptero poderá ser usado em confronto armado direto, e somente no caso do inciso III do artigo anterior a aeronave transportará armas, as quais só poderão ser utilizadas após o desembarque.

Na prática, portanto, o dispositivo questionado afasta a restrição ao uso de helicóptero em confronto armado direto para os casos de missão

ADPF 635 / RJ

de apoio policial.

O pedido foi parcialmente deferido, em menor extensão, pelo Pleno no Referendo de Medida Cautelar (eDOC 563), em item assim ementado:

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

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária virtual de 7 a 17 de agosto de 2020, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em conhecer parcialmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para: (...) 2. Deferir a medida cautelar pleiteada, em menor extensão, para dar interpretação conforme ao art. 2º do Decreto 27.795, de 2001, a fim de restringir a utilização de helicópteros nas operações policiais apenas nos casos de observância da estrita necessidade, comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado.

Deu-se, assim, interpretação conforme ao art. 2º do Decreto nº. 27.795/2001, a fim de restringir a utilização de helicópteros nas operações policiais apenas aos casos de observância da estrita necessidade, comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado.

Em seu parecer, o Grupo de Trabalho Polícia Cidadã, do Conselho

ADPF 635 / RJ

Nacional de Justiça, externou a seguinte recomendação (eDOC 717, p. 124):

15) Previsão de que o uso de helicóptero com função diversa de base de observação será excepcional e motivado exclusivamente na proteção à vida e diante de ameaça iminente e concreta, cabendo aos órgãos de controle e ao Judiciário, avaliar as justificativas apresentadas (25 votos favoráveis e 9 contrários)

Sustenta o Estado do Rio de Janeiro, com base em nota técnica do Instituto de Segurança Pública (eDOC 840, p. 14-16), que a possibilidade de uso de aeronaves é fundamental devido a seu poder de dissuasão, elevando a segurança da operação, e que o risco de vítimas por “balas perdidas” é inferior em comparação aos disparos horizontais.

Pondera que o tema já era tratado pela Instrução Normativa SESEG nº. 03/2018, a qual prevê hipóteses de uso de apoio aéreo em operações policiais compatíveis, segundo o Estado, com a medida cautelar, concluindo assim que “não se opõe à determinação já proferida por esta Corte Suprema quanto ao tema” (eDOC 1091, p. 28).

Em linha com a fundamentação já exposta acerca dos deveres de transparência e *accountability* como ínsitos à política pública de segurança, bem como ao uso inteligente e proporcional da força, orientado pelos “Princípios Básicos sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Encarregados de Aplicar a Lei”, do Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e Tratamento dos Criminosos, a medida cautelar deve ser confirmada e o procedimento de justificação, por meio de relatório circunstanciado, caso a caso, incorporado à rotina das atividades policiais.

Sob essa perspectiva, cabe ao Poder Executivo e às forças de segurança o exame minudente e rigoroso quanto à necessidade de uso de helicóptero ou da prática de tiro embarcado; o que não elide, mas cria, a obrigação de justificação posterior à luz da estrita necessidade, caso a caso, e dos parâmetros normativos elencados, a razão para fazer uso do

ADPF 635 / RJ

equipamento.

Como bem se observou por ocasião do Referendo da Medida Cautelar, o problema aqui é essencialmente de aplicação da regra. Tais cuidados devem, portanto, incorporar-se aos procedimentos obrigatórios previstos ao longo deste voto.

Em conclusão, quanto ao pedido de item “B”, voto pela confirmação da medida cautelar deferida parcialmente e seu deferimento parcial, em menor extensão, para dar interpretação conforme ao art. 2º do Decreto 27.795, de 2001, a fim de condicionar a utilização de helicópteros nas operações policiais aos casos de observância da estrita necessidade, comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado.

3.4. Do pedido atinente aos mandados de busca e apreensão domiciliar (pedido de item “C”)

O pedido de item “C” constante da petição inicial requereu o seguinte:

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

A medida cautelar foi indeferida no Referendo da Medida Cautelar (eDOC 563), nos seguintes termos:

5. A exigência de que os juízes e Tribunais observem as decisões do Superior Tribunal de Justiça afasta o requisito do perigo na demora em relação a pedido para fixação de parâmetros constitucionais para a expedição de mandados de busca e apreensão, tendo em vista a manifestação pelo Superior Tribunal de Justiça no sentido que é “indispensável que o mandado de busca e apreensão tenha objetivo certo e pessoa

ADPF 635 / RJ

determinada, não se admitindo ordem judicial genérica e indiscriminada de busca e apreensão para a entrada da polícia em qualquer residência”. (...)

3. Indeferir, por ora, os pedidos formulados na inicial e indicados nas alíneas c (determinar que os órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao expedir mandado de busca e apreensão domiciliar, indiquem, da forma mais precisa possível, o lugar, o motivo e o objetivo da diligência, vedada a expedição de mandados coletivos ou genéricos) (...)

O argumento central do arguente é que os moradores das comunidades fluminenses relatam, com frequência, eventos de ingresso forçado em seus domicílios, requerendo, assim, a expedição de ordem para que as diretrizes constitucionais para a delimitação do objeto do mandato de busca e apreensão sejam observadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

A Procuradoria-Geral da República (eDOC 75, p. 39) defendeu o não cabimento da medida, considerando a discussão da matéria no Habeas Corpus 154.118/RJ, em trâmite nesta Corte, sob a relatoria do eminente Ministro Gilmar Mendes.

O mesmo fundamento citado *supra* para o indeferimento cautelar remanesce, considerando que o Superior Tribunal de Justiça tem se dedicado à matéria e que sua apreciação sob a ótica constitucional se dará, de forma exaustiva, no julgamento do Habeas Corpus Coletivo nº. 154.118/RJ.

Em conclusão, quanto ao pedido de item “C”, voto pelo seu indeferimento.

3.5. Parâmetros para a realização de buscas domiciliares (pedido de item “D”)

O pedido de item “D” da petição inicial requereu a determinação de que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, fossem observadas as seguintes diretrizes

ADPF 635 / RJ

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”.

A medida cautelar foi deferida em parte, em item assim ementado (eDOC 568), vencido este Relator quanto ao subitem (ii), conforme abaixo transcrito:

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

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os

ADPF 635 / RJ

Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário realizada por videoconferência, sob a Presidência do Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, em acolher parcialmente os embargos de declaração para: (...) 7 - Deferir, em parte, o pedido constante do item “d” da petição inicial para determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade: (i) a diligência, no caso específico de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, assim, o ingresso forçado a domicílios à noite; (ii) a diligência, quando feita sem mandado judicial, pode ter por base denúncia anônima; (iii) a diligência deve ser justificada e detalhada por meio da elaboração de auto circunstanciado, que deverá instruir eventual auto de prisão em flagrante ou de apreensão de adolescente por ato infracional e ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o controle judicial posterior; e (iv) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins excepcionais a que se destinam. Os subitens (i), (iii) e (iv) foram julgados à unanimidade e nos termos do voto do Relator. O subitem (ii) foi julgado por maioria e nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencido o Ministro Edson Fachin (Relator).

Os subitens (i), (iii) e (iv) foram deferidos por unanimidade, tendo havido divergência somente em relação ao subitem (ii), o qual trata da possibilidade de servir a denúncia anônima como base para a diligência sem mandado judicial.

Na ocasião, em minha manifestação, votei pelo deferimento do pedido nos termos da inicial, exigindo, portanto, que nos casos de busca domiciliar realizada sem mandado judicial a diligência estivesse lastreada em causas prévias e robustas que indicassem a existência de flagrante delito, não se admitindo denúncias anônimas como justificativa **exclusiva** para a deflagração de ingresso forçado no domicílio.

ADPF 635 / RJ

Como se sabe, esta Corte apreciou o Tema 280 da repercussão geral ao julgar o RE 603.616, em 2015, de relatoria do e. Ministro Gilmar Mendes, assentando que deve haver “fundadas razões” prévias quanto à existência de situação a ensejar prisão por flagrante delito no interior do domicílio.

Mantenho a posição externada, por coerência e considerando que a redação do subitem (ii), na forma aprovada, não está alinhada à jurisprudência consolidada desta Corte e do Superior Tribunal de Justiça, especificamente sobre o tema da denúncia anônima como justificativa única para a busca domiciliar sem mandado judicial.

A vedação ao anonimato (art. 5º, IV, CRFB) não permite que as denominadas “denúncias anônimas” sejam fonte primária de prova, mas se admite que elas sejam motivos para verificação de sua verossimilhança e a partir de tal reconhecimento embasarem procedimentos como aqueles de busca domiciliar.

A informação obtida por fonte anônima necessita, portanto, estar acompanhada de outro elemento para que possa validamente fundar o ingresso em residência alheia onde se constata o flagrante delito. Minha divergência restringe-se, nesse ponto, à admissibilidade da **denúncia anônima como justificativa exclusiva** para ingresso forçado em domicílio sem mandado judicial.

Cito decisão monocrática do e. Ministro André Mendonça no HC 230.560/PB, de 06.08.2023:

“(…) a licitude da entrada forçada em domicílio não precedida de autorização judicial, mesmo que se trate de possível prática de crime de natureza permanente, exige a demonstração de fundadas razões, anteriores à diligência, a indicarem, de forma concreta, a ocorrência do crime. A exigência de “fundadas razões” segue a mesma diretriz probatória da busca domiciliar com mandado judicial (art. 240, § 1º, do CPP). 20. Na espécie, descabe cancelar busca domiciliar baseada, em última análise, em denúncia anônima ou informes a respeito de pessoa ou movimentação suspeita no

ADPF 635 / RJ

local dos fatos delitivos e no fato de o paciente ser “conhecido como traficante na localidade”

Na decisão, o e. Ministro rememora outros precedentes do Supremo Tribunal Federal no sentido de reconhecer a possibilidade de denúncia anônima “servir de base válida à investigação e à persecução criminal, desde que precedida por diligências tendentes a averiguar os fatos nela noticiados” (STF, HC 141.157-AgR/PE, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, j. 29/11/2019; ARE 1.374.032-AgR/PR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, j. 02/05/2022).

Na mesma linha, em abril de 2024, entre muitos outros precedentes, a Segunda Turma reafirmou esse entendimento no julgamento dos Agravos regimentais nos Recursos Extraordinários (RE) 1.447.057, 1.449.343, 1.449.529, 1.472.091 e 1.447.077, de Relatoria do e. Ministro Gilmar Mendes.

O Superior Tribunal de Justiça tem, da mesma forma, sua jurisprudência orientada nessa direção, com diversos julgados. Por exemplo:

(...). 9. O art. 5º, XI, da Constituição Federal exige, para o ingresso domiciliar sem mandado judicial – ressalvadas as hipóteses de “prestar socorro” ou “desastre” –, a existência de flagrante delito, e o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema de Repercussão Geral n. 280, reputou necessário haver “fundadas razões” prévias quanto à existência de situação flagrancial no interior do imóvel. Assim, embora o STF não haja imposto um standard probatório de plena certeza, trata-se de uma exigência elevada quanto à provável existência de flagrante delito, diante da ressaltada dimensão que a proteção domiciliar ocupa e da interpretação restritiva que se deve atribuir às exceções a essa garantia fundamental. E, ao contrário do que se dá na busca pessoal, o direito à inviolabilidade do domicílio não protege apenas o alvo de uma atuação policial, mas todo o grupo de pessoas que residem ou se encontram no local da diligência. (STJ, HC n. 877.943/MS, Rel. Ministro

ADPF 635 / RJ

Rogerio Schietti, j. 15/5/2024)

Proponho, assim, mirando especificamente a impossibilidade de que a denúncia anônima consista em justificativa **exclusiva** do ingresso forçado em domicílio, sem mandado judicial, a alteração no subitem pertinente, com o fim de alinhamento à jurisprudência desta Corte e do Superior Tribunal de Justiça, nesses termos:

(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.

A redação proposta admite a denúncia anônima **desde que não seja a justificativa exclusiva da diligência**, devendo estar acompanhada das “fundadas razões” prévias como elemento apto a legitimar sua utilização na deflagração da diligência.

Em conclusão, quanto ao pedido de item “D”, voto pelo seu deferimento, para determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade: (i) a diligência, no caso específico de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, assim, o ingresso forçado em 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

ADPF 635 / RJ

viabilizar o controle judicial posterior; e (iv) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins excepcionais a que se destinam.

3.6. Obrigatoriedade do uso de ambulâncias em operações policiais (pedido de item “E”)

O item “E” da petição inicial requereu a determinação de presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais.

O pedido tem fulcro no que dispõem os Princípios das Nações Unidas sobre o Uso de Armas de Fogo, em seu item 5 (C), segundo o qual:

5. Sempre que o uso legítimo da força e de armas de fogo for inevitável, os responsáveis pela aplicação da lei deverão: (...)
(c) Assegurar que qualquer indivíduo ferido ou afetado receba assistência e cuidados médicos o mais rápido possível; (...)

A medida cautelar foi indeferida, entendendo-se suficiente a previsão constante do artigo 1º da Lei Estadual nº. 7.385/2016-RJ, segundo o qual cabe ao Poder Executivo indicar as hipóteses em que a presença de ambulâncias seria obrigatória:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a estabelecer a obrigatoriedade da presença de ambulâncias em operações policiais, previamente planejadas, com possíveis confrontos armados.

Parágrafo único. Entende-se como conflito armado aquele em que a polícia pode ser surpreendida por grupos armados, que objetivam impedir a realização da operação ou ao propósito a que esta se destina.

Entretanto, não tendo se materializado a obrigatoriedade citada pela lei estadual, ao concluir o julgamento dos embargos de declaração, este Plenário, por unanimidade, concedeu a medida cautelar para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações

ADPF 635 / RJ

policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados, sem prejuízo da atuação dos agentes públicos e das operações, em item assim ementado:

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

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário realizada por videoconferência, sob a Presidência do Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, em acolher parcialmente os embargos de declaração para: (...) 8 – por unanimidade e nos termos do voto do Relator, deferir o pedido constante do item “e” da petição inicial, para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados, sem prejuízo da atuação dos agentes públicos e das operações; (...)”

Na ocasião, destaquei as falas de moradores e representantes das comunidades na audiência pública realizada, relatando que, muitas vezes, os próprios moradores acabam prestando socorro às vítimas, incrementando ainda mais os riscos de vitimização e letalidade.

Diante da previsão da legislação estadual e do item 5(C) dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelo Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, das Nações Unidas, o pedido foi deferido pelo Pleno.

O tema foi abordado pelo Relatório Final do Grupo de Trabalho Polícia Cidadã, do Conselho Nacional de Justiça, sendo aprovada a seguinte recomendação (eDOC 717):

(17) “Dar nova redação ao Plano Estadual de Redução da Letalidade para que, além da obrigatoriedade de ambulâncias

ADPF 635 / RJ

em operações policiais previamente planejadas, sejam envidados esforços para que haja ambulâncias - da própria força envolvida ou da Secretária de Saúde - também no caso de operações emergenciais (29 votos favoráveis e 5 contrários)”

Foi remetida a esta Corte, pelo Procurador Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, cópia do procedimento SEI 20.22.0001.0025452.2023-57, instaurado para averiguar indícios de descumprimento das determinações desta Arguição (eDOC 894), em especial as medidas cautelares para preservação de local e dos vestígios de crimes possivelmente cometidos em operações policiais e para reconhecer como obrigatória a disponibilização de ambulâncias em operações previamente planejadas em que haja possibilidade de confrontos armados.

O documento traz informações sobre termos de ajuste de conduta entre o MPE/RJ e as forças policiais estaduais e a expedição de diversas recomendações, algumas anteriores à propositura desta ADPF, abrangendo, entre outros, o tema da presença de ambulâncias em operações policiais da Polícia Civil e da Polícia Militar, com a participação operacional do Corpo de Bombeiros Militar.

Consta do procedimento menção a parecer contrário do Corpo de Bombeiros Militar à sua participação nas operações, pontuando, em suma, que a frota de ambulâncias para atendimento pré-hospitalar era, à época do documento, de apenas 36 veículos; que a associação da imagem do Corpo de Bombeiros às Polícias Civil e Militar poderia trazer dificuldades de acesso; e o risco de os veículos serem atingidos por disparos de arma de fogo, com possibilidade de explosão caso sejam alcançados os cilindros de oxigênio.

Nada obstante as dificuldades práticas relevantes para que ambulâncias estejam presentes em locais de conflito armado, intimou-se o Estado do Rio de Janeiro para que apresentasse opções para a prestação imediata de socorro a vítimas no contexto de operações policiais.

O tópico foi também discutido nas reuniões e audiências conduzidas pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos, trazendo, o Estado do

ADPF 635 / RJ

Rio de Janeiro, informações sobre a aquisição de novos veículos e acerca da dificuldade de locomoção e aproximação em áreas de conflito armado. Transcrevo a síntese da Nota Técnica final do NUPEC (eDOC 1045, p. 13-14):

35. Conforme informado pela área responsável da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, durante a visita técnica realizada em 05.06.2024, houve a aquisição de 10 ambulâncias ao final de 2023 e de duas unidades blindadas, adaptadas para o atendimento médico em operações. Uma dificuldade apontada pelos representantes da Polícia Militar são os obstáculos técnicos do uso de ambulâncias durante as operações. De acordo com os mesmos, em função do armamento pesado utilizado, há risco no uso de ambulâncias comuns, pela falta de blindagem. Da mesma forma, os carros blindados não conseguem subir ruas íngremes ou fazer manobras em parte importante das comunidades cariocas. Consideram que, com as novas ambulâncias, já seria possível atender a parte relevante das operações. Conforme foi explicado pelos profissionais de saúde que atuam nas operações, tendo em vista que parte relevante dos ferimentos ocorre por balas de fuzil, o atendimento deve ocorrer em até 30 segundos, sob pena de letalidade.

36. Neste caso, avaliam que seria mais efetivo para evitar a letalidade seria adquirir material de atendimento imediato e, sobretudo, capacitar os policiais envolvidos nas operações sobre como proceder em caso de atendimento a feridos que estejam próximos, porque não há tempo hábil para as ambulâncias ou equipes cheguem aos feridos em tempo, durante um tiroteio. Neste sentido, houve a apresentação do programa de capacitação a policiais, que foi intensificado em 2024. O NUPEC não tem condições técnicas de avaliar a suficiência das ambulâncias, mas solicitou que a área responsável apresentasse nota técnica sobre as atividades desenvolvidas, a ser anexada aos autos.

ADPF 635 / RJ

Pouco após, em 10 de maio de 2024, o Estado do Rio de Janeiro noticiou a publicação da Resolução SESP nº. 10/2024 a qual, dentre outros temas, regulamenta a capacitação de profissionais de segurança pública em atendimento pré-hospitalar tático.

Nos termos de seu artigo 1º, a citada Resolução prevê a “implantação de cursos de capacitação em Atendimento Pré-Hospitalar Tático (APH-Tático) para Profissionais de Segurança Pública, no âmbito da Secretaria de Estado de Polícia Civil e da Secretaria de Estado de Polícia Militar” (eDOC 960), visando possibilitar assistência imediata a pessoa ferida, nos termos do artigo 2º, “em localidades que inviabilizem o atendimento por profissionais de saúde em tempo hábil, exercendo-o até a chegada das equipes especializadas de emergência em saúde e para o emprego da imediata evacuação até o suporte médico hospitalar adequado”.

No transcurso da presente Arguição, portanto, foram adquiridos novos veículos e editado ato normativo regulamentando o atendimento pré-hospitalar tático.

Em sua manifestação final (eDOC 1091), o Estado do Rio de Janeiro sustenta ser a Lei Estadual nº. 7.385/2016-RJ insuficiente para embasar a confirmação da medida cautelar, visto que meramente autorizativa e inconstitucional por vício de iniciativa, tendo o Governador, à época, vetado o projeto aprovado.

O Estado argumenta existir arcabouço normativo suficiente prevendo o resgate e o atendimento a feridos, citando a Instrução Normativa PMERJ/EMG/PM-3 nº. 52/2018 e a Portaria PCERJ nº. 832/2018, anteriores à ADPF, reiterando, porém, as “dificuldades de ordem prática para que ambulâncias adentrem território conflagrado, enquanto durarem os conflitos armados”, com risco à vida dos soldados bombeiros, policiais e moradores das comunidades.

De outro lado, sustenta o arguente que, para que o atendimento pré-hospitalar tático seja adequado à luz dos Princípios das Nações Unidas sobre o Uso de Armas de Fogo, é imperativo que ele seja realizado, como regra, por profissionais da área da saúde, e somente em casos de

ADPF 635 / RJ

excepcional inviabilidade por agentes policiais (eDOC 1081, p. 80). Tal preocupação foi compartilhada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (eDOC 1022).

De fato, a regulamentação do atendimento pré-hospitalar tático é medida de alta relevância, mas não corresponde, a rigor, à exigência da Lei Estadual nº. 7.385/2016-RJ, ao item 5(C) dos Princípios das Nações Unidas sobre o Uso de Armas de Fogo, que exige cuidados **médicos**, e à determinação desta Corte, em fevereiro de 2022, ao conceder a medida cautelar respectiva.

A legislação estadual é fundamento pertinente, pois devidamente promulgada pelo Presidente de Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e se encontra vigente, nos termos do art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942, com a redação da Lei 12.376/2010).

Se há incontroversos obstáculos à colocação de ambulância em território envolvido em confronto armado, a regulamentação esperada pode, no mínimo, prever sua disponibilização no local mais próximo possível em que o atendimento possa ser feito em segurança.

Nesses termos, manifestou-se o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (eDOC 1083, p. 26-27):

“(…) mostra-se imperioso que o Estado do Rio de Janeiro apresente documento que demonstre a avaliação de suficiência das ambulâncias para atendimento das operações policiais no Estado; que demonstre, igualmente, o cronograma de implementação do programa de capacitação e efetiva participação dos policiais do Estado que atuam em operações policiais com possíveis confrontos armados, bem como que demonstre o processo de contratação do material necessário para atendimento imediato feito em caso de extremo pela PMERJ ou PCERJ, no curso de operações policiais. Registra-se que o plantão de monitoramento das operações policiais do MPRJ observa maior ausência de ambulâncias em operações feitas pela Polícia Civil. Além disso, é relatada ao MPRJ a

ADPF 635 / RJ

resistência do Corpo de Bombeiros Militar em disponibilizar ambulâncias para suporte a operações policiais.

Nessa linha, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro reputa que, em que pese louvável a iniciativa de capacitação dos agentes de segurança em atendimento pré-hospitalar tático, inclusive com a aquisição de insumos que devem ser fornecidos às equipes em operações policiais, o que pode assegurar uma maior chance de sobrevivência ao ferido pela prestação de primeiros socorros com agilidade ainda no local em que ocorre o conflito armado, no qual o acesso de equipes de saúde nem sempre é viável, tal iniciativa não elide a obrigação prevista, inclusive, em legislação estadual, de que haja disponibilização de ambulância em apoio às operações policiais.

Nesse cenário, reputa o Parquet fluminense que resta ainda pendente de regulamentação o apoio de ambulâncias e equipes de saúde às operações policiais quando as forças policiais não dispuserem de meios e equipes para desempenhar tais funções, o que normalmente ocorre em operações realizadas pela Polícia Civil, vez que a Polícia Militar possui grupamento próprio de profissionais de saúde com ambulâncias para tal finalidade, o GESAR.

Assim, em paralelo à obrigação de apresentar cronograma de capacitação dos agentes de segurança em Atendimento Pré-Hospitalar Tático e de disponibilização de insumos para o desempenho de tais funções, pugna-se pela fixação de prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que o Estado do Rio de Janeiro apresente protocolo de atuação integrada de suas forças de segurança pública, incluindo seu Corpo de Bombeiros Militar, órgão também integrante do sistema de segurança pública, na forma do art. 144 da CRFB, garantindo-se que em toda operação policial seja disponibilizada ambulância para atendimento e transporte de feridos.”

Assiste razão ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro quando reconhece como pendente de regulamentação o apoio de

ADPF 635 / RJ

ambulâncias e equipes de saúde às operações policiais, apoio este que pode ocorrer, como afirmado, em local próximo, e não dentro da área de conflito armado.

Em conclusão, quanto ao pedido de item “E”, voto para confirmar a medida cautelar anteriormente deferida e, sem deixar de reconhecer os avanços obtidos com a aquisição de novos veículos e com a edição da Resolução SESP nº. 10/2024, determinar o cumprimento da Lei Estadual nº. 7.385/2016-RJ com a regulamentação, em até 180 (cento e oitenta) dias, da presença obrigatória de ambulâncias em operações policiais com risco de conflito armado, podendo os veículos permanecerem no local mais próximo possível em que seja viável a prestação do atendimento médico em segurança.

3.7. Preservação de local e vestígios de crime (pedido de item “F”)

O pedido de item “F”, constante da petição inicial, requereu a determinação de que os agentes de segurança e profissionais de saúde preservem todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação.

O pedido foi deferido pelo Pleno no Referendo de Medida Cautelar (eDOC 563), nesses termos:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária virtual de 7 a 17 de agosto de 2020, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em conhecer parcialmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para: (...) 5. Deferir a medida cautelar requerida para determinar que o Estado do Rio de Janeiro

ADPF 635 / RJ

oriente seus agentes de segurança e profissionais de saúde a preservar todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação; (...)

Em 27 de junho de 2024, o Estado do Rio de Janeiro comunicou a edição da Resolução Conjunta SESP/SEPOL/SEPM nº 3/2024 (eDOC 1042), a qual dispõe sobre as diretrizes para a criação, no âmbito das Secretarias de Estado da Polícia Civil e da Polícia Militar, de critérios e procedimentos a serem adotados por policiais para a preservação do local de incidentes, quando houver ferimento de pessoas durante operações de segurança pública.

Não tendo sido levantados óbices ao longo dos debates travados especificamente sobre tais pontos, deve ser confirmada a medida cautelar e reconhecido seu cumprimento.

Em conclusão, quanto ao pedido de item “F”, voto pelo seu deferimento.

3.8. Da realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde (pedido de item “G”)

O pedido de item “G” constante da petição inicial requereu o seguinte:

g) Determinar que, no caso de realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) a absoluta excepcionalidade da medida, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o

ADPF 635 / RJ

desenvolvimento das ações nessas regiões, com o envio dessa justificativa ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em até 24 horas; (ii) a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos; e (iii) a elaboração de protocolos próprios e sigilosos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde, de maneira que os diretores ou chefes das unidades, logo após o desencadeamento de operações policiais, tenham tempo hábil para reduzir os riscos à integridade física das pessoas sob sua responsabilidade.

O pedido é um desdobramento do item “A”, relativo à elaboração de um plano para redução da letalidade policial, e tem por fundamento a proteção prioritária de crianças e adolescentes: segundo dados da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, entre janeiro de 2022 e maio de 2023 houve 675 interrupções de aulas por atos de violência e risco aos estudantes, sendo que 43% das interrupções se relacionam a operações policiais, agregando-se o risco à vida a outras consequências como perda de aulas, danos psicossociais às crianças, prejuízos quanto à segurança alimentar e risco de prejuízo econômico para os pais que deixam de trabalhar para ficar em casa com seus filhos, quando crianças.

A medida cautelar foi deferida em decisão monocrática referendada pelo Pleno (eDOC 563), em item assim ementado:

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

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária virtual de 7 a 17 de agosto de 2020, sob a Presidência do Senhor

ADPF 635 / RJ

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

O tema foi amplamente debatido e objeto de avanços importantes, em especial com o engajamento do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro. Eis a síntese apresentada pela Nota Técnica elaborada pelo NUPEC (eDOC 1045, p. 20-21):

“53. Durante os debates houve a ampliação da discussão, para avaliar a) a definição das situações de excepcionalidade de operações próximas às escolas, b) a proibição do baseamento de recursos operacionais em unidades escolares ou de saúde, c) a

ADPF 635 / RJ

melhoria dos canais de informação sobre a ocorrência de operações entre as Polícias e as unidades escolares e de saúde, para adoção de precauções; d) capacitação dos profissionais envolvidos para saber como lidar em caso de risco relacionado às operações policiais; e) criação de indicadores de monitoramento e avaliação das políticas.

54. No tocante ao primeiro ponto, não houve definição da excepcionalidade da operação próxima a unidades escolares e de saúde. O MPRJ propôs um conceito de excepcionalidade para operações policiais em casos em geral, mas não sobre o tema específico (eDoc 1022), o que será tratado abaixo. O Estado do Rio de Janeiro indicou que as operações próximas às escolas já são realizadas apenas em casos excepcionais, mas os números da Defensoria Pública indicam que ainda o número de escolas afetadas é ainda muito alto. A definição de excepcionalidade para o caso concreto ainda é um desafio a ser enfrentado.

55. Em relação ao baseamento de agentes em escolas e unidades de saúde durante operações policiais, o Estado do Rio de Janeiro publicou norma explicitando a proibição (eDoc 1022). Os representantes do MPRJ indicaram em audiência, realizada em 18.06.2024, que são informados sobre todas as operações e o baseamento é excepcional, tendo ocorrido apenas em um caso recente, quando houve a avaliação que haveria risco de vida aos próprios estudantes, onde no dia anterior houve a morte de um estudante na saída da escola, em conflito entre organizações criminosas.

56. No tocante ao terceiro ponto, melhoria da comunicação, na audiência realizada no dia 07.12.2024, o Estado do Rio de Janeiro informou que estaria envidando esforços para melhorar a comunicação entre a Secretaria de Segurança Pública e a Secretaria de Educação. O requerente indicou que seria necessário um ato normativo regulamentando o diálogo, de modo que pudesse haver estabilidade e fiscalização. Argumentou que na elaboração do protocolo devem ser ouvidos o Ministério Público e a Defensoria Pública, e que sejam observados os direitos das crianças, que têm prioridade

ADPF 635 / RJ

absoluta à luz da Constituição. Ao final da audiência, ficou acordado que o Estado apresentaria protocolo de comunicação, que deveria ser aplicado às escolas estaduais e municipais.”

A premência do tema vem indicada por decisão liminar proferida em maio de 2020 na Ação Civil Pública nº. 33269-27.2020.8.19.0001, movida pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e em trâmite na 1ª Vara da Infância, da Juventude e do Idoso da Comarca do Rio de Janeiro, especificamente sobre o Complexo da Maré (eDOC 1003 e 1004).

Ponderei anteriormente que o conceito de excepcionalidade deve ser compreendido à luz do conceito e protocolos de uso progressivo ou diferenciado da força, os quais tem guarida legal e respaldo internacional, inclusive dos órgãos de proteção de direitos humanos.

Quando o risco se põe sobre os direitos à vida, à integridade física e à educação de crianças e adolescentes, agrega-se ainda mais rigor aos mesmos protocolos.

É de se repisar que necessidade e proporcionalidade constituem parâmetros ínsitos e inerentes à decisão da autoridade por atuação que produza riscos a grande número de pessoas, sobretudo se crianças e adolescentes, bem como é atributo inafastável da utilização de força letal, autorizada pelo ordenamento jurídico somente em situação justificante de agressão atual ou iminente a si ou a outrem.

No que tange ao baseamento de agentes em escolas e unidades de saúde durante operações policiais, a proibição é expressa no comando da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos embargos declaratórios e deve ser cumprida.

De outro lado, constatando-se a capilaridade da rede municipal e estadual de ensino no território, as evidências apontam que o estabelecimento de zonas de exclusão de operações policiais no entorno de unidades educacionais ou de saúde acabaria por inviabilizar a própria presença policial nesses territórios (eDOC 1083, p. 50-64), o que seria gravemente problemático.

A vedação à utilização de escolas e unidades de saúde como a base central de operações policiais difere, portanto, da proibição de operações

ADPF 635 / RJ

nessas regiões, o que vem temperado com a exigência de parcimônia e análise rigorosa quanto à necessidade desse tipo de intervenção em horários escolares e que possam elevar o risco de vitimização de inocentes, nos termos do que já foi pontuado quanto ao conceito de excepcionalidade à luz da categoria do uso diferenciado da força.

Por fim, quanto à necessidade de criação de protocolos de comunicação que reduzam riscos às crianças e adolescentes potencialmente presentes em áreas de conflito armado, registro relevantes avanços com a crescente integração entre Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, forças policiais e as autoridades estadual e municipais da área de educação, a qual deve continuar; e com a edição da Resolução Conjunta SESP/SEEDUC nº. 02/2024, criando “Protocolo de Segurança e Gestão Integrada de Prevenção a Incidentes em Unidades Escolares da Rede Estadual de Ensino Público (PROSEG-Escola)” (eDOC 958), com o fim de estabelecer medidas estratégicas e integradas a serem adotadas para o resguardo de unidade escolar estadual localizada em área sensível, em caso de eventual cenário de anormalidade (art. 2º).

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro comunicou, nesse contexto, a criação de Grupo de Trabalho Interinstitucional com a Polícia Militar e a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (eDOC 1022, p. 33):

“A conquista mais relevante obtida pelo grupo até o momento é a presença de um integrante da SME-Rio dentro do Centro Integrado de Comando e Controle (CICC/PMERJ), de maneira que haja não só comunicação em tempo real de operação policial com possível impacto nas escolas, mas monitoramento constantes dos desdobramentos da operação. O grupo realiza reuniões periódicas, para construção conjunta e aperfeiçoamento de protocolos sobre a temática”.

Decorrente do Grupo de Trabalho, foi estabelecido o Protocolo de Comunicação e Proteção de Unidades Escolares (eDOC 1096), assinado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e pelas Secretarias de

ADPF 635 / RJ

Estado da Segurança Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e de Educação do Estado do Rio de Janeiro, e pela Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro.

O Protocolo dispõe em seu item 6 que “a Secretaria Municipal de Educação deverá apresentar, trimestralmente, um plano de compensação e mitigação do impacto gerado pelas operações de segurança pública, em especial, a recomposição do conteúdo programático dos dias de aula suspensas e a atenção à saúde mental dos alunos e profissionais da educação” (eDOC 1096, p. 5).

Por outro lado, sustenta o arguente que a Resolução Conjunta SESP/SEEDUC nº. 02/2024 estabeleceu apenas diretrizes genéricas e um sistema de notificação, faltando dispor sobre providências concretas a serem adotadas nas escolas, quando recebidos os avisos da realização de operações policiais na região (eDOC 1081, p. 57).

Na mesma linha, para a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro o ato normativo não cumpre integralmente a medida cautelar (eDOC 1103, p. 39 e ss.) objetivamente porque (i) não abrange unidades de saúde; (ii) não proíbe expressamente a utilização de equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar; (iii) não abrange as unidades municipais, em maior número e ainda mais vulneráveis no que diz respeito especialmente à educação infantil.

Requer, assim, o estabelecimento de um plano de atuação e contingência adequada ao grau de ameaça às crianças e adolescentes, com maior espaço de participação democrática daqueles diretamente atingidos e interessados:

“A fim de efetivamente assegurar a integridade física e psíquica de crianças e adolescentes, é necessário que a norma seja capaz de esclarecer as seguintes questões: (i) Em caso de operação policial, as aulas seriam suspensas? (ii) A depender do horário, como proteger as crianças que estão a caminho das escolas? (iii) Se realizada durante o horário escolar, as crianças seriam retiradas do local? De que maneira? (iv) Há previsão de

ADPF 635 / RJ

direcionamento das atividades para afastar o conflito da região?
(v) Como os professores tratariam da situação? (vi) Seria necessário capacitação específica para evitar danos psicológicos irreparáveis às crianças?” (eDOC 1103, p. 43)

Em resposta, o Estado do Rio de Janeiro alega que cumpriu a determinação de estabelecimento de protocolos de comunicação entre forças policiais e unidades escolares, ficando o ulterior detalhamento a cargo da Secretaria de Educação (eDOC 1091, p. 22-23).

De fato, as controvérsias vêm sendo mediadas nas interações promovidas no bojo da presente Arguição e que devem prosseguir, embora com novas feições, no contexto do Comitê de Acompanhamento.

Seguindo as diretrizes gerais apresentadas e a literatura sobre processos estruturais complexos, não entendo como adequada tal descida a minúcias no detalhamento do conteúdo de ato normativo a partir de decisão judicial, sem embargo do necessário aprimoramento se dar por meio do permanente diálogo construtivo entre os entes envolvidos.

Caberá, portanto, ao Comitê de Acompanhamento acompanhar e contribuir para o aprimoramento e detalhamento da regulação normativa das providências a serem tomadas após a notificação de operação policial em região dotada de unidade escolar ou de saúde, recomendando-se fortemente a observação das melhores práticas internacionais e recomendações das Nações Unidas, como, por exemplo, no documento citado pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, intitulado *“The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Handbook”*, 2020, em complemento às ações obrigatórias constantes do Protocolo já firmado.

Em conclusão, quanto ao pedido de item “G”, voto, reconhecendo os relevantes avanços nesse ponto, para determinar que, no caso da realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) o respeito rigoroso às exigências de proporcionalidade e do uso diferenciado da força, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais,

ADPF 635 / RJ

devendo o respectivo comando justificar, prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões, com o envio dessa justificativa ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em até 24 horas; (ii) a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos; e (iii) o acompanhamento e contínuo aprimoramento, pelo Comitê de Acompanhamento, dos protocolos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde.

3.9. Do sigilo de todos os protocolos de atuação policial (pedido de item “H”)

O pedido de item “H” da petição inicial assim requereu:

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

A medida cautelar foi indeferida no Referendo da Medida Cautelar (eDOC 563), nos seguintes termos:

9. Indeferir, ante possível perda de objeto, o pedido de suspensão do sigilo de todos os protocolos de atuação policial, inclusive do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

Em fevereiro de 2022, no julgamento dos embargos declaratórios, o Pleno manteve o indeferimento do pedido de item “H”, ficando vencido este Relator no ponto:

ADPF 635 / RJ

6 – por maioria e nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Rosa Weber, Roberto Barroso e Cármen Lúcia, indeferir, o pedido constante do item “h” da petição inicial, mantendo o sigilo dos protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro.

Naquela ocasião, ponderei elementos relevantes trazidos à baila na audiência pública sobre como a ausência de transparência dos protocolos de atuação dificultam o controle externo da atividade policial e enfatizando ser a publicidade a regra, e o sigilo a exceção, conforme o art. 5º, XXXIII, da CRFB.

Todavia, outra foi a posição prevalente no colegiado, como transcrevo do voto do eminente Ministro Alexandre de Moraes:

Nesse contexto, portanto, compreendo que a possibilidade de restrição à absoluta publicização de informações e dados relacionados à atuação policial caracteriza excepcionalidade às necessárias publicidade e transparência, enquanto princípios regentes da atuação administrativa, amplamente justificável ante o imperativo constitucional constante do inciso XXXIII do art. 5º, (...). (eDOC 568, p. 214)

Considerou-se, portanto, presente a exceção constitucional prevista no art. 5º, XXXIII, da CRFB, relativas às informações “cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Entendendo pertinentes as colocações do e. Ministro e tendo em conta as diversas outras medidas objetivas de publicidade e transparência determinadas no momento presente, reajusto o voto anteriormente proferido.

Em conclusão, quanto ao pedido de item “H”, voto pelo seu indeferimento.

3.10. Da obrigatoriedade de elaboração de relatórios de operações policiais (pedido de item “I”)

ADPF 635 / RJ

O pedido de item “I”, da petição inicial, requereu:

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

Nada obstante a apreciação anterior sobre o pedido de item “I”, o Referendo da Medida Cautelar (eDOC 563) exigiu a produção de relatórios detalhados ao término de cada operação dos agentes de segurança pública, em item assim ementado:

7. Um relatório detalhado produzido ao término de cada operação dos agentes de segurança pública é exigência de *accountability* da atuação estatal. A forma pela qual essa exigência é atendida se dá por um duplo controle: o administrativo e o judicial. Em caso de incidentes nessas operações, não basta apenas o envio de informações ao órgão policial, mas também é necessário o envio ao órgão judicial independente encarregado da realização do controle externo da atividade policial, nos termos do art. 129, VII, da CRFB. O controle duplo garante não apenas a responsabilização disciplinar do agente de Estado, mas também a criminal,

ADPF 635 / RJ

porquanto a omissão no fornecimento de tais informações configura, em tese, o tipo previsto no art. 23, II, da Lei 13.869, de 2019. Sendo as informações destinadas ao Ministério Público, a ele compete o detalhamento dos dados que serão requisitados. (...)

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária virtual de 7 a 17 de agosto de 2020, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em conhecer parcialmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para: (...) 7. Indeferir, apenas por ora, o pedido para se determinar a elaboração de ato administrativo que regulamente o envio de informações relativas às operações policiais pelos agentes policiais ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, conforme item i da petição inicial (...)

O pedido “I” vem aqui reanalisado em conjunto com diversas ações positivas postas em prática nos últimos meses (resumidas na manifestação de eDOC 1022) e às proposições apresentadas pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro para que se estabeleça, em definitivo, protocolos específicos de transparência e acompanhamento das operações policiais (eDOC 1022, p. 27-29).

São providências concretas que compõem a construção gradual de uma nova atitude concretizando o princípio da prestação de contas da atividade policial, por meio da adoção de uma série de procedimentos, tais como a elaboração de comunicados e relatórios, especialmente dirigidos ao Ministério Público, órgão incumbido pela Constituição do poder-dever de apurar e denunciar eventuais abusos.

A proposta do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro trazida aos autos se dá nesses termos:

“Etapa Prévia à Operação:

1- Formalização de planejamento, preferencialmente formalizado em procedimento administrativo sigiloso, com

ADPF 635 / RJ

indicação concreta dos objetivos da operação, fatores de risco envolvidos, medidas passíveis de mitigar tais risco, convergindo para aprovação ou desaprovação da operação por Autoridade de Segurança ocupante de cargo de direção na força policial, inclusive, para fins de posterior responsabilização em caso de falhas de planejamento operacional;

2- Caso aprovada a operação policial, comunicação concomitantemente à deflagração da operação ao Ministério Público e aos gestores públicos das áreas de educação, saúde e transporte para fins de adoção de medidas para assegurar a integridade dos servidores públicos e população civil usuária de tais serviços;

3- Criação de protocolos operacionais padrão para realização de operações policiais emergenciais, com obrigatória indicação de quais circunstâncias fáticas imprevisíveis impediram o planejamento prévio à deflagração da operação policial, abrangendo também as medidas de articulação concreta com as redes de saúde, educação e transporte para mitigação de riscos, inclusive para disponibilização de ambulância acaso a força policial não consiga suprir a demanda emergencial, bem como assegurada a imediata comunicação ao Ministério Público quando do desencadeamento da operação.

Durante Operação Policial:

1- Garantia da presença de ambulância para prestação de socorro a pessoas eventualmente feridas;

2- Garantia da utilização de câmeras corporais (COPs) por todos os agentes envolvidos na operação policial, com orientação de acionamento do "modo ocorrência", ou mecanismo análogo que garanta qualidade de áudio e vídeo à mídia, tão logo iniciado o deslocamento do efetivo para área de operação;

3- Garantia de socorro imediato a pessoas feridas durante operação policial, inclusive com oferta de treinamento periódico aos agentes de segurança em Atendimento Pré-Hospitalar Tático (APH-T), para correta prestação de primeiros socorros até efetiva a chegada de profissionais de saúde,

ADPF 635 / RJ

documentando-se os primeiros socorros prestados, inclusive com as câmeras corporais, a fim de demonstrar que o ferido foi removido ainda com vida do local;

4- Assegurar, sempre que não implique em riscos maiores à população local, a estabilização da área de operação para realização de perícia de local em caso de morte, de civis ou agentes de segurança, durante a operação policial. A não preservação do local deverá ser minuciosamente justificada pela Autoridade de Segurança responsável pela execução da operação, inclusive com indicação da Autoridade Policial acionada, especificando-se eventual recusa desta a comparecer ao local do fato penalmente relevante em apuração;

5- Comunicação imediata ao Ministério Público da ocorrência de mortes ou lesões corporais por projéteis de arma de fogo durante operações policiais;

6- Viabilização de acompanhamento remoto pela Corregedoria da Corporação e pelo Ministério Público, através do sistema de câmeras corporais (COPs), da atuação dos policiais empregados em operações policiais;

Etapas Posteriores ao Encerramento da Operação:

1- Encaminhamento no prazo de 24 horas do relatório final de operação policial ao Ministério Público, com indicação de quais objetivos delineados na fase de planejamento foram alcançados e quais não foram atingidos, elencando-se, ainda, os resultados mensuráveis da operação (quantitativos de armas, munições, explosivos e entorpecentes apreendidos, número de mandados cumpridos, número de pessoas presas em flagrante, ruas desobstruídas com indicação de tonelagem de barricadas retiradas), além de relatório de descarga de munição utilizada pelos policiais.

2- Em caso de ocorrência de Morte por Intervenção de Agentes do Estado, ainda que fora de contexto de operações policiais, garantir a assunção das investigações por equipe da Delegacia de Homicídios mais próxima da circunscrição (conforme Lei Estadual nº 8.928/20), com a necessária supervisão Ministerial, e, na hipótese de participação de

ADPF 635 / RJ

agentes da polícia judiciária na operação ou ação que resultou em civis vitimados, garantindo-se a investigação direta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro com apoio do órgão de Polícia Judiciária da União e/ou de peritos e investigadores integrantes da Força Nacional de Segurança Pública;

3- Providenciar a imediata comunicação aos familiares da pessoa vitimada sobre seu estado de saúde, nosocômio para onde foi encaminhado e, eventualmente, sobre seu óbito, disponibilizando, inclusive canal de atendimento no âmbito da Secretaria de Segurança para obtenção de informações a familiares de civis vitimados;

4- Garantir às vítimas e/ou familiares de vítima acesso às investigações de mortes por intervenção de agentes do Estado, excetuadas as diligências sigilosas ainda em curso;

5- Avaliação por comissão de revisão das mortes por intervenção de agentes do Estado e de policiais em operações, para constante aprimoramento dos protocolos de planejamento e execução de operações policiais em comunidades.”

Grande parte das sugestões acima são questões discutidas nos autos e abordadas ao longo deste voto. A proposição está em linha com o guia do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, *Handbook on police accountability, oversight and integrity*. New York: United Nations, 2011, p. 10), segundo o qual o princípio da prestação de contas repercute antes, durante e após operações policiais, com medidas próprias para cada etapa.

Destaco que o Decreto 12.341/2024, ao regulamentar a Lei 13.060/2014, estabeleceu, em seu art. 3º, § 5º: “Sempre que o uso da força resultar em ferimento ou morte, deverá ser elaborado relatório circunstanciado, segundo os parâmetros estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública”.

Com exceção à redação proposta para o item referente à investigação preliminar poder se dar pela polícia judiciária, a ser objeto de aprofundamento no tópico que trata da investigação direta pelo

ADPF 635 / RJ

Ministério Público, manifesto desde logo minha concordância com a proposição, a qual traz concretude e transparência exatamente no sentido ansiado.

Em conclusão, quanto ao pedido de item “I”, voto pelo seu deferimento em menor extensão, a partir da redação proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, para determinar ao Estado do Rio de Janeiro e ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro a obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados ao fim de cada operação policial, acrescidos das seguintes medidas objetivas de transparência e controle em cada fase da operação:

Etapas Prévia à Operação:

1- Formalização de planejamento, preferencialmente formalizado em procedimento administrativo sigiloso, no que couber, para resguardar a própria operação, com indicação concreta dos objetivos da operação, fatores de risco envolvidos, registro de aprovação ou desaprovação da operação por Autoridade de Segurança ocupante de cargo de direção na força policial;

2- Caso aprovada a operação policial, comunicação concomitantemente à deflagração da operação ao Ministério Público e aos gestores públicos das áreas de educação, saúde e transporte para fins de adoção de medidas para assegurar a integridade dos servidores públicos e população civil usuária de tais serviços;

3- Criação de protocolos operacionais padrão para realização de operações policiais emergenciais, com obrigatória indicação de quais circunstâncias fáticas imprevisíveis impediram o planejamento prévio à deflagração da operação policial, abrangendo também as medidas de articulação concreta com as redes de saúde, educação e transporte para mitigação de riscos, inclusive para disponibilização de ambulância acaso a força policial não consiga suprir a demanda emergencial, bem como assegurada a imediata comunicação ao

ADPF 635 / RJ

Ministério Público quando do desencadeamento da operação.

Durante Operação Policial:

1- Garantia da presença de ambulância para prestação de socorro a pessoas eventualmente feridas;

2- Garantia da utilização de câmeras corporais (COPs) por todos ou pela maior parte dos agentes envolvidos na operação policial, conforme disponibilidade do equipamento, com orientação de acionamento do "modo ocorrência", ou mecanismo análogo que garanta qualidade de áudio e vídeo à mídia, tão logo iniciado o deslocamento do efetivo para área de operação;

3- Garantia de socorro imediato a pessoas feridas durante operação policial, inclusive com oferta de treinamento periódico aos agentes de segurança em Atendimento Pré-Hospitalar Tático (APH-T), para correta prestação de primeiros socorros até efetiva a chegada de profissionais de saúde, documentando-se os primeiros socorros prestados, inclusive com as câmeras corporais, a fim de demonstrar que o ferido foi removido ainda com vida do local;

4- Assegurar, sempre que não implique em riscos maiores à população local, a estabilização da área de operação para realização de perícia de local em caso de morte, de civis ou agentes de segurança, durante a operação policial. A não preservação do local deverá ser minuciosamente justificada pela Autoridade de Segurança responsável pela execução da operação, inclusive com indicação da Autoridade Policial acionada, especificando-se eventual recusa desta a comparecer ao local do fato penalmente relevante em apuração;

5- Comunicação imediata ao Ministério Público da ocorrência de mortes ou lesões corporais por projéteis de arma de fogo durante operações policiais;

6- Viabilização de acompanhamento remoto pela Corregedoria da Corporação e pelo Ministério Público, através do sistema de câmeras corporais (COPs), da atuação dos policiais empregados em operações policiais.

Etapa Posterior ao Encerramento da Operação:

ADPF 635 / RJ

1- Encaminhamento no prazo de 24 horas do relatório final de operação policial ao Ministério Público, com indicação de quais objetivos delineados na fase de planejamento foram alcançados e quais não foram atingidos, elencando-se, ainda, os resultados mensuráveis da operação (quantitativos de armas, munições, explosivos e entorpecentes apreendidos, número de mandados cumpridos, número de pessoas presas em flagrante, ruas desobstruídas com indicação de tonelagem de barricadas retiradas), além de relatório de descarga de munição utilizada pelos policiais.

2- Em caso de ocorrência de Morte por Intervenção de Agentes do Estado, ainda que fora de contexto de operações policiais, garantir a investigação direta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro com apoio, sempre que possível, do órgão de Polícia Judiciária da União e/ou de peritos e investigadores integrantes da Força Nacional de Segurança Pública;

3- Providenciar a imediata comunicação aos familiares da pessoa vitimada sobre seu estado de saúde, nosocômio para onde foi encaminhado e, eventualmente, sobre seu óbito, disponibilizando, inclusive canal de atendimento no âmbito da Secretaria de Segurança para obtenção de informações a familiares de civis vitimados;

4- Garantir às vítimas e/ou familiares de vítima acesso às investigações de mortes por intervenção de agentes do Estado, excetuadas as diligências sigilosas ainda em curso;

5- Avaliação por comissão de revisão das mortes por intervenção de agentes do Estado e de policiais em operações, para constante aprimoramento dos protocolos de planejamento e execução de operações policiais em comunidades.

3.11. Obrigatoriedade da instalação de equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança (pedido de item “J”)

O pedido de item “J” constante da petição inicial requereu a

ADPF 635 / RJ

determinação de que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, instalasse 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.

O pedido foi indeferido, inicialmente, por ter sido considerada suficiente a previsão legal preexistente na Lei Estadual nº. 5.588/2009-RJ sem que houvesse um prazo determinado para instalação dos equipamentos.

Diante, porém, da comprovação de injustificável mora, inclusive no período subsequente ao ajuizamento da presente Arguição, o pedido foi deferido pelo Pleno no julgamento dos embargos declaratórios, em 3 de fevereiro de 2022, em item assim ementado (eDOC 568):

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

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário realizada por videoconferência, sob a Presidência do Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, em acolher parcialmente os embargos de declaração para: (...) 9 – por maioria e nos termos do voto do Relator, considerando que a legislação estadual vai ao encontro da pretensão da parte requerente, deferir o pedido constante do item “j” da petição inicial, para determinar que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, instale equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de

ADPF 635 / RJ

segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos, vencidos os Ministros André Mendonça e Nunes Marques.

O percurso, neste tópico, também traz muitos e relevantes avanços, nada obstante as dificuldades inerentes ao processo de aprimoramento do uso de novas tecnologias.

Destaca-se, primeiramente, a edição da Lei Estadual nº. 9.298/2021-RJ, alterando aquela anteriormente citada e determinando a instalação de câmeras de vídeo e áudio bem como o monitoramento e o registro das ações individuais dos agentes de segurança pública através de câmeras corporais, tendo seu artigo 1º a seguinte redação:

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

A nova legislação ainda dispõe sobre as gravações, arquivamento e conservação dos registros, bem como sobre o procedimento de requerimento de acesso por parte de Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e Ordem dos Advogados do Brasil.

Posteriormente, com o Decreto nº. 48.394/2023-RJ (eDOC 713), foi publicada a regulamentação da lei e outros aspectos relacionados a ações de transparência em segurança pública e defesa civil. O decreto instituiu novo regulamento para o Programa Estadual de Transparência em Ações de Segurança Pública, Defesa Civil, Licenciamento e Fiscalização.

Em segundo lugar, constata-se um efeito material e concreto, verificável no avanço dos procedimentos licitatórios para aquisição dos

ADPF 635 / RJ

equipamentos, e a regulamentação de seu uso, conforme comunicado nos autos em diversas ocasiões (eDOC 693, 704, 705, 706, 707, 708, 712).

Em 17 de abril de 2023 (eDOC 727) e em 4 de agosto de 2023 (eDOC 808), o Estado do Rio de Janeiro juntou documentos relativos à implantação das câmeras na Polícia Civil (eDOC 728 e 729) e na Polícia Militar do Estado (eDOC 809, 810, 811, 812).

De outro lado, foram relatadas diversas dificuldades de acesso às imagens e ao conteúdo audiovisual das câmeras. Em manifestação conjunta do arguente e Amici curiae de 24 de agosto de 2023, sustentou-se “grave e deliberado descumprimento das decisões do Plenário e do Relator” (eDOC 819), sem que a Polícia Civil houvesse dado início à implantação dos equipamentos e com a Polícia Militar não as utilizando em incursões policiais. Foram juntados relatório da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro com detalhes de todos os pedidos de acesso ao conteúdo audiovisual das COPs (eDOC 820) e nota técnica do Grupo de Estudos Novos Ilegalismos, da Universidade Federal Fluminense, sobre o uso de COPs pela Polícia Civil (eDOC 821).

Foi em tal contexto que, em 23 de novembro de 2023, proferi decisão monocrática (eDOC 842) determinando a remessa do plano em discussão ao Núcleo de Processos Estruturais e Complexos da Presidência do Supremo Tribunal Federal, para tratar com prioridade sobre o tema das câmeras corporais, entre outros tópicos em discussão.

O arguente voltou a manifestar dificuldade de acesso às imagens (eDOC 901), juntando novo relatório pormenorizado elaborado pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (eDOC 902), sendo juntadas informações pelo Estado na sequência (eDOC 910, 911).

As audiências conduzidas por NUPEC e NUSOL indicaram paulatinamente avanços importantes, sendo registrado ao final, em sua nota técnica (eDOC 1045), “a ampliação no número de Câmeras Operacionais Portáteis (COPs). Atualmente, segundo a Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro, a Polícia Militar conta com 13.000 COPs. O Batalhão de Operações Especiais (BOPE) possui 100% do seu efetivo equipado com as câmeras, enquanto 100 dos 249 policiais da

ADPF 635 / RJ

Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE) estão utilizando COPs.”

Vem sendo fundamental e decisiva a participação e acompanhamento por parte da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, a qual aporta contribuições tecnicamente precisas e detalhadas sobre a modelagem e execução do programa (eDOC 927, 1103), apontando possíveis descompassos com a Lei Geral de Proteção de Dados e propondo medidas de aprimoramento de gestão para a Corregedoria da Polícia Militar.

Tem-se aqui mais um exemplo de como a postura dialógica e a criação de espaços permanentes e consistentes de diálogo pode contribuir, em processos estruturais, para o aprimoramento das políticas públicas (conforme a análise de MENEGAT, F. *Direito administrativo e processo estrutural: técnicas processuais para o controle de casos complexos envolvendo a administração pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023).

Destaco, por fim, que a determinação desta Corte foi pela implantação de câmeras sem exceção às forças especiais, item que encontrou resistência por parte do Estado (eDOC 628) e que foi objeto de apreciação em decisão monocrática de 5 de junho de 2023 (eDOC 783), da qual transcrevo o seguinte trecho:

Em primeiro lugar, é preciso distinguir as atividades policiais cujo desempenho pode ser negativamente afetado pelo uso de câmeras corporais das unidades de polícia. Atividades de inteligência, tais como o reconhecimento avançado e o recrutamento operacional, a infiltração de agentes, a coleta de informações com testemunhas que podem ter a vida ameaçada são exemplos de atuações que podem dispensar o uso das câmeras corporais, seja para proteger o agente do Estado, seja para proteger os moradores das comunidades.

Essas atividades, no entanto, não coincidem necessariamente com todas as operações realizadas por batalhões ou unidades especiais ou mesmo por todos os agentes que integram essas unidades. Sempre que houver emprego de força não relacionado às atividades de inteligência devem os agentes do Estado portar as câmeras corporais.

ADPF 635 / RJ

Em segundo lugar, é justa a preocupação com equipamentos que possam criar riscos à segurança dos policiais. De fato, em operações que exigem o elemento surpresa são inadequados dispositivos que emitam luzes ou sons, assim como o são equipamentos que impeçam a plena movimentação dos policiais.

Há, todavia, solução técnica para esses casos e é possível adquirir equipamentos especialmente adaptados para esse tipo de situação. Como indicou o Cel. Robson Cabanas durante a audiência realizada no âmbito da CESAL, as forças especiais de outros países e do Estado de São Paulo têm previsão de ter equipamentos adaptados para esse tipo de situação.

Por fim, não se pode concluir que a utilização de câmeras tem por finalidade apenas melhorar o policiamento comunitário ou patrulhamento ordinário. A Lei fluminense que obrigou a instalação de câmeras tinha por evidente objetivo utilizar as câmeras para aumentar, por meio do controle, a percepção de legitimidade quando do uso da violência pelo Estado, segundo consta do próprio projeto legislativo que deu origem à Lei: (...)

Sendo esses os objetivos da Lei, é impossível imaginar que batalhões ou unidades policiais inteiras possam ficar de fora de seu escopo. Noutras palavras, mesmo os policiais que integram as unidades do BOPE e do CORE devem utilizar as câmeras corporais.

Tal obstáculo foi, a princípio, superado. Em sua manifestação final, pontuou o Estado do Rio de Janeiro:

38. Assim, o uso de câmeras corporais pelos agentes da Polícia Militar deve ser amplo e contínuo, para cobrir o policiamento diário, enquanto na Polícia Civil seu uso deve ser focado e pontual, voltado para operações específicas, especialmente naquelas com potencial de realização de MIAE e em comunidades, inclusive perícias externas. Nestes casos há um paralelismo com os estudos já realizados na matéria e trata-

ADPF 635 / RJ

se de medida adequada e necessária para atingir a finalidade de redução da letalidade policial. A utilização das câmeras na Polícia Civil, para que seja proporcional e coerente, deve ocorrer apenas nas situações de mínimo consenso e que já vem sendo operadas pela polícia civil, quando da recente implantação das referidas câmeras em todo o CORE.

39. Se reafirmada a decisão de implantação das câmeras corporais em toda a polícia civil, com seu contingente de mais de 9.500 homens, tomando por base a contratação anterior realizada pela SEPOL – valor individual de R\$ 296,00 por mês, conforme SEI 360004/000368/2022 –, o valor contratual ultrapassaria a ordem anual de 30 milhões de reais. Trata-se de despesa que, por si só, ultrapassa toda a verba orçamentária destinada à Tecnologia de Informação, conforme a LOA de 2024 do Estado do Rio de Janeiro. De outra forma, corresponderia a aproximadamente $\frac{1}{4}$ do valor alocado na unidade orçamentária própria para policiamento (06.181). (eDOC 1091, p. 15)

Não há dúvidas de que a decisão de implantação das câmeras corporais deve ser consolidada e reafirmada, com a confirmação da medida cautelar, em cumprimento à Lei Estadual nº. 5.588/2009-RJ, com as alterações promovidas pela Lei Estadual nº. 9.298/2021-RJ.

Como demonstram as evidências e as melhores práticas de segurança pública em todo o mundo, na linha do que pontuei no julgamento dos embargos declaratórios, o uso de câmeras corporais diminui não apenas o número de episódios letais, mas também o número de reclamações dos cidadãos, potencialmente contribuindo para a ampliação da legitimidade das forças do Estado (BARAK, A.; FARRAR, W. e SUTHERLAND, A. "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)."

Assiste razão ao Estado do Rio de Janeiro quanto à desnecessidade de utilização das câmeras corporais por todos os agentes da Polícia Civil, quando em expediente interno. Todavia, é necessário e imprescindível que elas sejam utilizadas, com a publicização da devida regulamentação,

ADPF 635 / RJ

quando da realização de quaisquer ações ostensivas, incluindo operações policiais planejadas, com especial atenção à Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE).

A proposição está alinhada aos critérios constantes da decisão do eminente Ministro Luís Roberto Barroso na Suspensão de Liminar 1.696, relativa à Polícia Militar do Estado de São Paulo, a qual estabeleceu critérios de priorização para a implementação das câmeras corporais de modo a levar em conta as limitações materiais do Estado:

“O uso obrigatório das câmeras corporais aplica-se às operações policiais militares de grande envergadura para restauração da ordem pública, bem como às que incluam incursões em comunidades vulneráveis para restaurar a ordem pública ou sejam deflagradas para responder a ataques praticados contra policiais militares. (...)

As câmeras devem ser alocadas, prioritariamente, nas regiões com maior índice de letalidade policial, garantindo também que unidades responsáveis por patrulhamento preventivo e ostensivo sejam contempladas, quando possível.”

Portanto, no caso de indisponibilidade do equipamento para todos os agentes, as câmeras devem ser prioritariamente alocadas nas forças especiais e nas unidades ou batalhões que apresentem os maiores índices de letalidade policial.

Considerando que tanto o Ministério Público do Estado (eDOC 1083, p. 121) como a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro apontam a ausência de comprovação da implantação das câmeras corporais pela Polícia Civil, é o caso de se determinar a sua regulamentação expressa, nos termos acima indicados.

Por fim, o Ministério da Justiça e da Segurança Pública publicou a Portaria MSJP 648/2024, com “diretrizes sobre o uso de câmeras corporais pelos órgãos de segurança pública”. Há uma diferença, porém, quanto ao prazo mínimo de conservação das gravações: 60 (sessenta) dias segundo a legislação do Estado do Rio de Janeiro (art. 2º, § 1º, I, Lei Estadual

ADPF 635 / RJ

5.588/2009-RJ), e 90 (noventa) dias, segundo o ato federal.

Sobre o assunto, ponderou e requereu o Estado do Rio de Janeiro (eDOC 1091, p. 16-17):

41. E aqui se encontra o último aspecto das questões envolvendo os sistemas de gravação de áudio e vídeo que precisa ser bem sopeado, e resolvido, por esta Corte Suprema. Sem descurar da importância da utilização das câmeras nas atividades que não envolvam inteligência, o fato é que elas têm um custo elevadíssimo para o Estado, que, como é de conhecimento notório, encontra-se em regime de recuperação fiscal, com pouquíssimos recursos disponíveis em caixa. (...)

45. Assim, com base na afirmação do Ministro Alexandre de Moraes, em sua antecipação ao voto que proferiu naquele mesmo julgamento dos Embargos de Declaração na Medida Cautelar nesta ADPF (e-doc. 568), no sentido de que “todos os governos pós ditadura - federais, principalmente - entenderam, que, pelo fato de a polícia civil e a polícia militar serem estaduais, os governos federais não precisariam investir em segurança pública”, é necessário chamar a União a assumir a responsabilidade pelo incentivo financeiro necessário à cobertura do valor dos sistemas de gravação de áudio e vídeo, considerando a Portaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública n. 648/2024, valendo ter em mente, entretanto, que como o Estado do Rio de Janeiro foi compelido a implantar as câmeras corporais muito antes da edição da referida Portaria, eventuais discrepâncias entre o sistema fluminense e aquele preconizado pela União não deve ser utilizado como argumento para inviabilizar os necessários repasses à conclusão e manutenção do sistema de body cams em âmbito estadual, ao menos enquanto vigem os atuais contratos administrativos.”

Como se sabe, a política pública de segurança pública e defesa social dos Estados e Distrito Federal deve observar as diretrizes da política nacional, conforme o artigo 3º da Lei 13.675/2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública

ADPF 635 / RJ

(SUSP) no Brasil.

A transferência de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) aos Estados e Distrito Federal ocorre, nos termos do art. 7º da Lei 13.756/2018, a título de transferência obrigatória, conhecido como “fundo a fundo”, ou por meio da celebração de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere, a partir de critérios pré-estabelecidos pelo Ministério da Justiça e da Segurança Pública.

A preocupação do Estado do Rio de Janeiro diz respeito a esta segunda modalidade de repasse, visto que a incongruência entre as regras de armazenamento do conteúdo audiovisual das câmeras corporais pode significar obstáculo para tais transferências.

Considero necessário e pertinente, levando em conta a situação fiscal do Estado do Rio de Janeiro, autorizar expressamente o recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública por meio de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere para viabilizar o cumprimento da presente decisão, ainda que distinto seja o prazo de preservação das imagens em relação à Portaria MJSP nº. 648/2024, até o encerramento dos contratos vigentes na data deste julgamento.

Para a celebração de novos contratos, caso pretenda o Estado do Rio de Janeiro, dentro de sua autonomia, pleitear recursos por meio de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere, deve o Estado passar a observar o prazo estabelecido pelo Ministério da Justiça e da Segurança Pública.

Em conclusão, quanto ao pedido de item “J”, voto para reconhecer o cumprimento parcial da medida cautelar que concedeu prazo para que o Estado do Rio de Janeiro instalasse 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, e para determinar:

a) que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, comprove a implantação das câmeras corporais na Polícia Civil nas hipóteses pertinentes, com a publicação da respectiva regulamentação, abrangendo os casos em que a Polícia Civil do Estado realiza atividades

ADPF 635 / RJ

de patrulhamento e policiamento ostensivo, operações policiais planejadas e atividades ou diligências externas;

b) que fica autorizado o recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelo Estado do Rio de Janeiro por meio de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere para viabilizar o cumprimento da presente decisão, ainda que distinto seja o prazo de preservação das imagens em relação à regulamentação do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, até o encerramento dos contratos vigentes na data deste julgamento.

3.12. Documentação das provas periciais e autonomia técnica, científica e funcional da perícia (pedido de item “K” e pedido de desvinculação da polícia científica da estrutura da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro)

O pedido de item “K” da petição inicial requereu a determinação de que o Estado do Rio de Janeiro documente, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, nesses termos:

k) Determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos, bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de backup. O dever de documentar a perícia de local e o exame de necropsia inclui o registro fotográfico de todas as peças de roupa, objetos pessoais e demais provas conexas, assim como abrange a realização de fotografias do cadáver antes e depois de despi-lo, lavá-lo, barbeá-lo ou cortar-lhe os cabelos.

ADPF 635 / RJ

O pedido foi deferido pelo Pleno no Referendo de Medida Cautelar (eDOC 563), em item assim ementado:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária virtual de 7 a 17 de agosto de 2020, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em conhecer parcialmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para: (...)

6. Deferir a medida cautelar para acolher o pedido formulado na alínea k, para determinar aos órgãos de polícia técnicocientífica do Estado do Rio de Janeiro que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos, bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de backup. (...)

Rememoro a fundamentação amparada na sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília, com destaque aos parágrafos 180 a 182:

180. A Corte estabeleceu que, a fim de garantir sua efetividade, na investigação de violações de direitos humanos se devem evitar omissões na coleta da prova e no acompanhamento de linhas lógicas de investigação. A esse respeito, a Corte definiu que, quando os fatos se referem à morte violenta de uma pessoa, a investigação iniciada deve ser conduzida de forma a poder garantir a devida análise das hipóteses de autoria que dela decorram. Nesse ponto, cabe lembrar que não corresponde à Corte analisar as hipóteses de autoria usadas durante a investigação dos fatos e, conseqüentemente, determinar responsabilidades individuais,

ADPF 635 / RJ

cuja definição compete aos tribunais penais internos, mas avaliar as ações ou omissões de agentes estatais, segundo a prova apresentada pelas partes. Do mesmo modo, não compete à Corte substituir a jurisdição interna, estabelecendo as modalidades específicas de investigação e julgamento num caso concreto, para obter resultado melhor ou mais eficaz, mas constatar se nos passos efetivamente dados no plano interno violaram-se ou não obrigações internacionais do Estado decorrentes dos artigos 8 e 25 da Convenção Americana.

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

182. Além disso, a devida diligência numa investigação médico-legal de uma morte exige a manutenção da cadeia de custódia de todo elemento de prova forense, o que consiste em manter um registro escrito preciso, complementado, conforme seja cabível, com fotografias e demais elementos gráficos, para documentar a história do elemento de prova à medida que passa pelas mãos de diversos investigadores encarregados do caso.

A investigação criminal conduzida de forma independente é garantia de acesso à justiça. Como os crimes contra a vida são, em regra, investigados por meio de perícias oficiais (art. 159 do Código de Processo Penal), tendo em vista que as provas tendem a se desfazer com o tempo, a falta de auditabilidade dos trabalhos dos peritos não apenas compromete a efetiva elucidação dos fatos pela polícia, como também inviabiliza a própria fiscalização.

A medida cautelar referente ao pedido de item “K” deve, portanto, ser confirmada.

Conexa ao tema, emergiu questão mais complexa e controversa, referente à garantia de efetiva autonomia técnica, científica e funcional à

ADPF 635 / RJ

perícia científica, a partir de recomendação realizada pelo Grupo de Trabalho Polícia Cidadã, do Conselho Nacional de Justiça (eDOC 717, p. 123), nesses termos:

14) Prever a desvinculação do órgão de perícia-técnica da estrutura da Polícia Civil, passando a constituir um órgão independente, não subordinado às Secretarias de Polícia e com dotação orçamentária compatível com as necessidades do serviço (31 votos favoráveis e 3 contrários).

O segundo Grupo de Trabalho constituído pelo Conselho Nacional de Justiça também tratou do tema (eDOC 915, p. 12-15):

A polícia técnico-científica do estado do Rio de Janeiro está alocada institucionalmente enquanto Superintendência da Secretaria da Polícia Civil. Eis o primeiro problema a ser equacionado: é fundamental conferir autonomia à atividade pericial, tratando-se de discussão que se arrasta há anos no estado. E aqui, novamente, cumpre afirmar que não se funda em questionamento sobre eventual favorecimento na realização do trabalho-fim para satisfazer os interesses dos superiores hierárquicos, mas tão somente de sua possibilidade. Convém blindar o trabalho pericial da possibilidade de questionamento baseada na alocação institucional da atividade. Isso porque, como se sabe, a Polícia Civil também realiza operações com eventual resultado nas mortes ocorridas nas comunidades. (...)

Por todo o visto e relatado, sugere-se: a) a reavaliação da estrutura hierárquica da polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro, de modo a reforçar sua independência e autonomia institucional; b) a reavaliação do quadro de pessoal da polícia técnico-científica, com o objetivo de suprir o déficit de profissionais hoje existente; e c) o incremento da alocação de recursos públicos voltados à polícia técnico-científica, garantindo a aquisição de equipamentos e materiais necessários ao trabalho cotidiano dos peritos e peritas do estado.

ADPF 635 / RJ

A desvinculação do órgão de perícia técnica da estrutura da Polícia Civil foi expressamente requerida pelo arguente, em conjunto com vários *Amici curiae*, em 24 de agosto de 2023 (eDOC 819).

O marco legal de referência no estado é a Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (Lei Complementar Estadual nº. 204/2022-RJ), a qual determina, em seu artigo 21:

Art. 21. A Superintendência-Geral de Polícia Técnico-Científica será dirigida pelo Superintendente-Geral de Polícia Técnico-Científica, Perito ou Delegado de Polícia do Estado do Rio de Janeiro, sendo preferencialmente Perito, ambos ocupantes de cargo efetivo em atividade, da classe mais elevada da carreira e com mais de 12 (doze) anos na instituição competindo-lhe assistir o Secretário de Estado de Polícia Civil em suas representações social e funcional, assessorá-lo nos assuntos pertinentes à gestão das atividades de polícia técnico-científica, bem como desempenhar outras atividades que lhe forem designadas. (Redação dada pela Lei Complementar 211/2023)

Em âmbito nacional, a Lei nº. 12.030/2009, estabeleceu em seu art. 2º que, “no exercício da atividade de perícia oficial de natureza criminal, é assegurado autonomia técnica, científica e funcional, exigido concurso público, com formação acadêmica específica, para o provimento do cargo de perito oficial”.

Por sua vez, a Lei Orgânica Nacional das Polícias Cíveis (Lei nº. 14.735/2023), no art. 28, dispôs o seguinte:

Art. 28. O perito oficial criminal, além do que dispõem a Constituição Federal, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e a legislação extravagante, sem prejuízo de outras previsões constantes de leis e regulamentos, exerce atribuições de perícia oficial de natureza criminal, sob requisição do delegado de polícia, assegurada a ele autonomia técnica, científica e funcional.

ADPF 635 / RJ

O Estado do Rio de Janeiro entende que a estrutura atual já assegura autonomia técnica (eDOC 968) e que qualquer alteração só poderia ser feita pela via legislativa. Em audiência conduzida por NUSOL e NUPEC em 7 de maio de 2024 (eDOC 956), o Estado do Rio de Janeiro manifestou-se da seguinte forma, segundo a ata:

“Dada a palavra ao Estado do Rio de Janeiro: explicou que o Estado não pretende alterar a estrutura sobre o tema, mantendo-se a estrutura normativa já existente, conforme lei estadual e federal vigentes. Entende que a questão deve ser julgada pelo Plenário do STF. Que em relação à preservação do local do crime, está tratada em outra resolução. Quanto à autonomia da perícia, a distribuição é feita sem identificação prévia do perito, de modo que entende que a autonomia técnica já existe. Que eventual melhora dos serviços ou ampliação do número de peritos depende de repactuação no âmbito do regime de recuperação fiscal.”

Contrariamente, manifestou-se a Associação Brasileira de Criminalística (eDOC 974), juntando parecer elaborado pela Associação de Peritos Oficiais do Estado do Rio de Janeiro (eDOC 975), com o seguinte teor:

“Cabe ressaltar que a Perícia do Rio de Janeiro atualmente é dirigida por um delegado (não por um perito oficial). Tal fato é totalmente estranho, uma vez que mesmo nos poucos estados onde a perícia ainda está subordinada à Polícia Civil, o cargo máximo da Perícia é sempre ocupado por um Perito Oficial.

Tal configuração não permite que um Perito gerencie de maneira efetiva a Perícia, sendo inverídicas as alegações trazidas pela administração da Polícia Civil nas audiências da ADPF635, uma vez que o cargo máximo da Perícia está sendo ocupado por um delegado. Em que pese o Diretor Geral do

ADPF 635 / RJ

Departamento de Perícia (DGPTC) ser um Perito, este cargo não possui autonomia administrativa para melhor aproveitamento dos recursos humanos, tampouco pode solicitar, sem anuência da Superintendência, as prioridades de aquisições de insumos e equipamentos a fim de otimizar os trabalhos periciais, sendo, portanto, um ator dispensável, quase figurativo. O atual Diretor do DGPTC apenas cumpre as ordens determinadas pela Delegada Superintendente.

Trata-se de clara interferência direta e menosprezo de toda a Perícia, frequentemente tratada como incapaz de decidir os próprios caminhos técnicos e administrativos, precisando sempre do aval de órgãos geridos por não peritos para execução de situações que deveriam ser rotineiras. Tal interferência, muitas vezes acarreta burocratização desnecessária, inviabilizando processos urgentes, devido à necessidade, por exemplo, do convencimento da necessidade de insumos básicos para o funcionamento da perícia, ou impedindo, limitando e criticando atividades de formação, causando descontinuidade do aprimoramento pericial, sabidamente necessário ao que se espera de Peritos qualificados em qualquer lugar do mundo.”

A Associação de Peritos Oficiais do Estado do Rio de Janeiro também traz registros sobre o que entende se tratar de desvio de finalidade e negligência quanto a recursos obtidos por meio de emendas parlamentares, em detrimento da estruturação e aparelhamento necessários da perícia científica.

Registro que o Estado do Rio de Janeiro juntara, anteriormente, nota da Associação dos Peritos Legistas do Estado do Rio de Janeiro (APEL) externando preocupação com “posicionamentos e manifestações de outras associações relacionadas a Perícia Oficial” e negando haver “subserviência vassala” a outros órgãos (eDOC 970).

Sustenta o arguente, em suma, que o desenho institucional atual não assegura a autonomia técnica, científica e funcional das perícias nem a “investigação independente” exigida pela Corte Interamericana de

ADPF 635 / RJ

Direitos Humanos (eDOC 1081, p. 35). O arguente e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro requerem, assim, decisão aditiva desta Corte para determinar a desvinculação da perícia científica da estrutura da Secretaria de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro sugeriu, ainda, a criação de uma Força Nacional de Perícia tendo por referência a regulamentação da polícia científica da Polícia Federal, com base no art. 1º, III, parágrafo único, da Lei 10.446/2002; e de convênios que permitam a utilização de peritos de outros estados, nos moldes da Força Nacional de Segurança Pública, com base na Lei nº. 11.473/2007.

Destaco o seguinte trecho de sua manifestação final (eDOC 1083, p. 44):

Como se depreende do Ponto Resolutivo 16 da referida decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a obrigação imposta ao Estado Brasileiro, não apenas ao Estado do Rio de Janeiro, exige, como requisito de uma investigação independente, que os órgãos que investigarão os fatos, inclusive os responsáveis pela atividade de polícia científica, não integrem o mesmo órgão de segurança dos agentes investigados.

Assim, num primeiro momento, não se vislumbra uma quebra de independência quando a polícia científica vinculada à Secretaria de Polícia Civil atua na apuração de supostas infrações penais perpetradas no exercício de suas funções por policiais militares.

A hipótese de atuação dos órgãos de polícia científica vinculados à Polícia Judiciária da União se restringiria, a princípio, à apuração de infrações penais envolvendo policiais civis, sem prejuízo de caso o Ministério Público, titular da ação penal, reputar necessário solicitar tal suporte investigatório técnico científico pontualmente em investigações de mortes por intervenção de agentes vinculados à polícia militar.

O tema foi amplamente debatido, portanto, sem consenso. Assim se

ADPF 635 / RJ

posiciona a Nota Técnica NUPEC (eDOC 1045):

39. A autonomia da perícia técnica é considerada essencial para a redução da letalidade. A eventual responsabilização de excessos apenas pode ser realizada a partir de perícia técnica com isenção. Os Requerentes reforçam a importância do tema com base diversos documentos nacionais e internacionais, sobre a necessidade de autonomia técnica das perícias (eDoc 998, p. 21 e ss). O Estado do Rio de Janeiro alegou nos autos e nas audiências que a perícia técnica tinha isenção e garantia de independência para realizar seu trabalho. Consideram que seria necessária uma alteração legal para criar um órgão com autonomia. Atualmente, a perícia técnica é vinculada à Secretaria da Polícia Civil. (...)

45. Ainda assim, conforme bem indica o Estado do Rio de Janeiro e o MP/RJ, a criação de órgão público exigiria lei específica, de autoria do Poder Executivo. Vale ressaltar que já houve emenda constitucional aprovada e promulgada pela Assembleia do Estado do Rio de Janeiro, que previu a criação de perícia criminalística e médico legal, com organização e estrutura próprias. Contudo, o STF (ADI 3644/600, de 2005) declarou sua inconstitucionalidade pelo vício de iniciativa parlamentar. Em outras palavras, já houve manifestação favorável da Assembleia Legislativa estadual, inclusive em sede constitucional estadual, mas a falta de iniciativa do Poder Executivo inibe sua concretização.

46. De qualquer modo, a autonomia administrativa da perícia técnica no Estado do Rio de Janeiro poderia ser aperfeiçoada com a vinculação dos órgãos relacionados diretamente à Secretaria de Segurança Pública, e não à Polícia Civil, com dispositivos orçamentários próprios, previstos na lei orçamentária estadual, com órgão corregedor apartado da Polícia Civil. A metodologia poderia contribuir para maior autonomia técnica e funcional e poderia ser implementada por ato do Poder Executivo estadual.

47. Além da autonomia técnica e funcional, outras

ADPF 635 / RJ

medidas complementares se fazem necessárias como a reposição da força de trabalho e a melhoria dos equipamentos.
(...)

Em manifestação anterior, a Associação Brasileira de Criminalística trouxe uma síntese panorâmica da situação das perícias no país em relação à Polícia Civil (eDOC 899):

Primeiramente, para atualizar a situação das Polícias Científicas no Brasil, pode-se apontar três tipos de relação entre o órgão de perícia e a polícia civil:

Sete Estados possuem órgãos periciais vinculados à Polícia Civil, fazendo parte de sua estrutura orgânica: Acre, Distrito Federal, Minas Gerais, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro e Roraima.

Em quinze Estados, a perícia é desvinculada em relação à Polícia Civil e subordinada à Secretaria de Segurança Pública ou à Chefia do Poder Executivo Estadual, mas não possui independência financeira e orçamentária. Essa é a situação de: Alagoas, Amazonas, Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pernambuco, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins.

Por outro lado, cinco Estados brasileiros concederam aos seus órgãos periciais desvinculação completa em relação à Polícia Civil, ou seja, possuem subordinação direta à Secretaria de Segurança Pública ou à Chefia do Poder Executivo Estadual, bem como independência financeira e orçamentária, conjuntura identificada nos Estados: Amapá, Bahia, Ceará, Pará e Rondônia.

Inconteste o dever de se assegurar à perícia criminal autonomia técnica, científica e funcional. Colaciono abaixo, nesse sentido, a ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.621/TO, de minha relatoria:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO E

ADPF 635 / RJ

OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. LEGISLAÇÃO QUE CONSIDERA AGENTES DE NECROTOMIA, PAPILOSCOPISTAS E PERITOS OFICIAIS COMO SERVIDORES DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO TOCANTINS, E QUE DISCIPLINA ATRIBUIÇÕES DA SUPERINTENDÊNCIA DE POLÍCIA CIENTÍFICA DO ESTADO. NATUREZA REGULAMENTAR DO DECRETO Nº 5.979/2019. CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA. COMPREENSÃO CONSTITUCIONALMENTE ADEQUADA DO ROL CONTIDO NO ARTIGO 144 DA CRFB/88. AUTONOMIA DA POLÍCIA CIENTÍFICA. POSSIBILIDADE DE O ENTE FEDERADO CRIAR SUPERINTENDÊNCIA DE POLÍCIA CIENTÍFICA NÃO SUBORDINADA À POLÍCIA CIVIL. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária apresenta-se como entidade apta a, nos termos do art. 103, IX da CRFB/88, ajuizar ação direta de inconstitucionalidade que questiona desenho institucional da segurança pública com possíveis reflexos sobre a atuação de Delegados da Polícia Civil. 2. A despeito da consolidada jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal sobre a impossibilidade de conhecer, em ação direta, da incompatibilidade entre decretos secundários e a legislação ordinária, o Decreto nº 5.979/2019, do Estado do Tocantins, revela suficiente generalidade, abstração e independência normativa para permitir a fiscalização abstrata de sua constitucionalidade. 3. **A tradicional compreensão sobre a taxatividade do rol do art. 144 da Constituição da República cedeu lugar a interpretação menos restritiva, permitindo aos entes federativos criarem polícias científicas autônomas que, do ponto de vista da organização administrativa, não estejam vinculadas à Polícia Civil.** 4. Não ofende a Constituição da República legislação estadual que considera agentes de necrotomia, papiloscopistas e peritos oficiais como servidores da polícia civil de Estado-membro, remetendo o poder de controle e supervisão exercido sobre eles a Superintendência de Polícia Científica. 5. Ação direta julgada improcedente.

ADPF 635 / RJ

Na esteira de movimento jurisprudencial de aprofundamento da noção de autonomia a ser reconhecida às polícias científicas e por interpretação do próprio art. 144, *caput*, da CFRB, entendo que se consolidou o entendimento pela competência concorrente entre União e Estados para tratar de segurança pública. Na mesma linha:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Constituição, art. 140, § 8º, e Lei Complementar 756/1994 do Estado de São Paulo, que dispõem sobre a Superintendência de Polícia Técnico-científica. 3. As Constituições Estaduais podem criar órgãos ou entidades que desempenhem funções auxiliares às atividades policiais, sem atribuições de segurança pública. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 2.861/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29/05/2020)

Ainda, assim decidiu o Supremo Tribunal Federal ao julgar em conjunto as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 2.943, 3.309 e 3.318, relativas ao poder de investigação do Ministério Público, no item 11 da ementa:

11. A garantia da autonomia técnica, funcional e científica das perícias, reconhecida no julgamento da ADI 6621, é condição essencial para que a investigação conduzida pelo Ministério Público possa ser levada a efeito.

Portanto, o entendimento consolidado desta Corte é pela não taxatividade do rol do artigo 144 da Constituição, sendo constitucional a criação, pelos entes federativos, de polícias científicas autônomas e não vinculadas à Polícia Civil.

Nesse sentido, na ADI 2.575/PR, de Relatoria do e. Ministro Dias Toffoli, assentou-se que “não ofende o § 4º do art. 144 da Constituição a estruturação de um órgão composto por peritos criminais e médicos legistas, separado da Polícia Civil e autônomo”.

Ocorre que o pedido em análise é, distintamente, pela declaração

ADPF 635 / RJ

da inconstitucionalidade da vinculação da polícia científica à Secretaria da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, o que equivale a impor, por meio de decisão judicial, a reforma da organização político-administrativa do ente federado, entendendo-se que a referida alocação institucional inviabiliza a autonomia técnica, científica e funcional das perícias.

Em decisão monocrática de 23 de novembro de 2023 (eDOC 842), ponderei que o Plenário deste Supremo Tribunal Federal poderia, nesse momento, vir a deliberar sobre o alcance da determinação feita pela Corte Interamericana quanto à independência e à autonomia dos peritos. É de se consignar, porém, que o parágrafo 343 da Sentença do caso Favela Nova Brasília vs. Brasil reconheceu a afirmação da autonomia da perícia pela legislação brasileira, nesses termos:

“343. Quanto ao pedido de garantia de autonomia dos peritos com respeito às polícias, por meio da criação de uma carreira específica e independente com recursos humanos, financeiros e estruturais para o desempenho de suas funções, a Corte toma nota de que, desde 2009, o artigo 2º da Lei Nº 12.030/2009 garante a autonomia técnica, científica e funcional aos peritos criminais no Brasil. Além disso, a Corte observa a existência de dois projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional (499/2010 e 325/2009) com o objetivo de incluir dois incisos no artigo 144 da Constituição Federal, a fim de garantir que a perícia criminal federal e as perícias criminais dos estados e do Distrito Federal se convertam em órgãos independentes de segurança pública no Brasil. No âmbito estadual, a Corte toma nota das iniciativas do Estado de Goiás, que, mediante a Lei Nº 16.897/2010, determina que a carreira de perito criminal esteja vinculada à Superintendência de Polícia Técnico Científica, da Secretaria de Segurança Pública, e do Estado de São Paulo, que determina que o Instituto de Criminalística e o Instituto Médico Legal estejam igualmente submetidos à Superintendência de Polícia Técnico-Científica do Estado. Considerando o exposto, a Corte não considera necessário ordenar a medida de reparação

ADPF 635 / RJ

solicitada.”

A sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília não obriga, portanto, a desvinculação do órgão pericial estadual da estrutura da Polícia Civil (eDOC 1091, p. 28).

Não cabe ao Poder Judiciário interferir na organização político-administrativa do ente federado, por mais recomendável que seja a desvinculação administrativa e financeira da perícia em relação à polícia civil. A matéria é inclusive objeto de Proposta de Emenda Constitucional em tramitação no Senado Federal (PEC 76/2019-SF), cabendo sua apreciação ao Congresso Nacional.

Por essas razões, o pedido pela determinação de desvinculação da polícia científica da estrutura administrativa da Polícia Civil deve ser indeferido.

A autonomia a ser garantida, nos termos da jurisprudência desta Corte, é a aquela técnica, funcional e científica, com os conceitos dados pela Resolução CNDH nº. 15/2024, do Conselho Nacional de Direitos Humanos (eDOC 1028).

Entendo, nesse sentido, que há duas situações pontuais a ensejar violação da autonomia científica, técnica e funcional reconhecida por este Tribunal e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Primeiramente, mediante o cotejo entre a determinação da Corte Interamericana e a interpretação prevalente na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, é o caso de se declarar incidentalmente a **inconstitucionalidade da previsão, por lei estadual, da possibilidade de o superior hierárquico imediato não ser um Perito, como consta do art. 21 da Lei Complementar Estadual nº. 204/2022-RJ, porque incompatível com a garantia geral de independência da perícia e com sua autonomia técnica, científica e funcional.**

A redação do art. 21 da Lei Complementar Estadual nº. 204/2022-RJ, mesmo após alteração promovida pela Lei Complementar Estadual 211/2023-RJ, manteve a regra que permite que a chefia da polícia científica seja ocupada por Delegado de Polícia Civil, o que, consoante informações trazidas aos autos, tem sido a regra no Estado do Rio de Janeiro, embora a

ADPF 635 / RJ

lei estabeleça que a Superintendência-Geral de Polícia Técnico-Científica será ocupada preferencialmente por um perito.

Em segundo lugar, é imperativo garantir o cumprimento da determinação da Corte Interamericana de Direitos Humanos segundo a qual a investigação, abrangida a perícia, deve ser atribuída a um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente com morte.

Transcrevo, a esse respeito, o §187 da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília vs. Brasil:

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

Nos mesmos termos, deve ser seguido o Protocolo de Minnesota sobre Investigação de Morte Potencialmente Ilícita, atualizado em 2016, cuja tradução integral para o português foi publicada, em 2024, pelo Conselho Nacional de Justiça. Destaco, abaixo, o ponto 28:

28. A equipe investigadora e os mecanismos de investigação devem ser – e devem ser vistos como – independentes de influências indevidas. Devem ser independentes institucional e formalmente, bem como na

ADPF 635 / RJ

prática e na percepção, em todas as fases. As investigações devem ser independentes de quaisquer perpetradores(as) suspeitos(as) e das unidades, instituições ou agências a que pertencem. As investigações de homicídios policiais, por exemplo, devem ser realizadas sem a influência indevida que pode surgir de hierarquias institucionais e cadeias de comando. Inquéritos sobre graves violações de direitos humanos, tais como execuções extrajudiciais e tortura, devem ser conduzidos sob a jurisdição de tribunais civis comuns. As investigações também devem estar livres de influências externas indevidas, como os interesses de partidos políticos ou de grupos sociais poderosos.

Portanto, para a garantia do devido cumprimento da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Favela Nova Brasília, quando a morte em questão se der em contexto de ação ou operação policial da Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE) ou de qualquer agente da Polícia Civil do Estado de Rio de Janeiro, deve ser vedada a atuação da Superintendência-Geral de Polícia Técnico-Científica do Estado, devendo o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro tomar as providências cabíveis para viabilizar a perícia científica com outros profissionais, inclusive, sendo o caso, mediante convênio com a Poder Executivo da União, ou requisitando a realização de perícia técnica nos termos da decisão proferida por esta Corte nas ADI's 2.943, 3.309 e 3.318.

Caso o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro indique não dispor da estrutura necessária para a realização da perícia no caso concreto, fica autorizado o prosseguimento com a realização da perícia pela Superintendência-Geral de Polícia Técnico-Científica do Estado, com o fim de evitar a paralisação da investigação.

Em conclusão, quanto ao pedido de item "K", voto para confirmar a medida cautelar deferida e para determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes

ADPF 635 / RJ

contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de *backup*.

Em complemento, voto para:

a) declarar a nulidade, com redução de texto, da expressão “Delegado de Polícia” constante do art. 21 da Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (LC 204/2022-RJ);

b) vedar a atuação de peritos vinculados à Superintendência-Geral de Polícia Técnico-Científica do Estado do Rio de Janeiro quando a investigação tratar de possível cometimento de crime por parte de policial civil do Estado do Rio de Janeiro, enquanto a perícia criminal permanecer inserida na estrutura da Polícia Civil do Estado, devendo o Ministério Público, na condição de responsável pela investigação direta, tomar as providências cabíveis a fim de viabilizar a perícia com outros profissionais. Caso o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro indique não dispor da estrutura necessária para a realização da perícia no caso concreto, fica autorizado o prosseguimento com a realização da perícia pela Superintendência-Geral de Polícia Técnico-Científica do Estado, para o fim de evitar a paralisação da investigação.

3.13. Aspectos atinentes à investigação por parte do Ministério Público (pedidos de itens “L”, “M”, “N” e “O”)

Quatro pedidos constantes da petição inicial, de itens “L”, “M”, “N” e “O”, requereram determinações atinentes à atuação do Ministério Público na investigação de casos de mortes potencialmente ilícitas causadas por intervenção policial. Os pedidos foram os seguintes:

“l) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que instaure procedimentos investigatórios autônomos nos casos de mortes e demais violações a direitos fundamentais cometidas por agentes de segurança, dotando-se da necessária

ADPF 635 / RJ

estrutura para conduzir com eficiência essas investigações.

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

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

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

Os quatro pedidos foram deferidos pelo Pleno ao referendar a medida cautelar (eDOC 563), em item assim ementado:

9. O reconhecimento da competência investigatória do Ministério Público, tal como fez este Tribunal quando do julgamento do RE 593.727, deflui da competência material direta do Ministério Público, consoante disposto no art. 129, I e IX, da Constituição Federal. O sentido da atribuição dada ao Ministério Público no texto constitucional coincide com o papel que se exige de uma instituição independente para a realização das atividades de responsabilização penal prevista nos

ADPF 635 / RJ

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

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária virtual de 7 a 17 de agosto de 2020, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em conhecer parcialmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para: (...) 11. Deferir os pedidos cautelares veiculados nas alíneas l, m, n e o, a fim de reconhecer que sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente, devendo a investigação atender, por sua vez, ao que exige o Protocolo de Minnesota, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à priorização de casos que tenham como vítimas as crianças, acolhendo também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão.

ADPF 635 / RJ

Manifesto-me, desde logo, pela confirmação das medidas cautelares e sua ampliação em aspectos pontuais.

De acordo com o manual do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), o aprimoramento do princípio da prestação de contas da atividade policial passa tanto por estruturas independentes como também pelo fortalecimento daquelas já existentes:

“Reforçar a capacidade de prestação de contas (*accountability*) da polícia não deve se limitar a estabelecer uma nova estrutura (independente), mas deve incluir o fortalecimento da capacidade, da habilidade e da competência das estruturas de *accountability* internas e externas já existentes”. (UNODC, *Handbook on police accountability, oversight and integrity*. New York: United Nations, 2011, p. 16, tradução livre)

No parágrafo 309 da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Favela Novela Brasília vs. Brasil, consta que o Estado brasileiro considerou desnecessária “a criação de outro mecanismo de controle e monitoramento de órgãos responsáveis pela investigação de delitos, em razão da responsabilidade do Ministério Público nas investigações policiais e do controle externo da atividade policial e da competência do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) para supervisionar o cumprimento dos deveres funcionais de seus membros”.

A Constituição atribuiu ao Ministério Público a promoção da ação penal pública, de forma privativa, e o exercício do controle externo da atividade policial:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; (...)

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior

Trata-se de enorme responsabilidade institucional, cuja efetiva

ADPF 635 / RJ

assunção é fundamental para a consolidação da democracia e dos avanços civilizatórios necessários ao país. A produção de efeitos concretos e de longo prazo em matéria como a presente Arguição depende, em larga medida, da participação ativa e do engajamento do Ministério Público.

Retomo, de partida, a decisão proferida por esta Corte nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 2.943, 3.309 e 3.318, relativas ao poder de investigação do Ministério Público. Naquela ocasião, os itens 9 e 10 restaram assim ementados:

9. O exercício do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, deflui não apenas de atribuição constitucional, mas também de exigência imposta pelo direito convencional, por força de sua competência material direta e de sua independência funcional.

10. A instauração de procedimento investigatório pelo Ministério Público deverá ser motivada sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infrações penais ou sempre que mortes ou ferimentos graves ocorram em virtude da utilização de armas de fogo por esses mesmos agentes. Havendo representação ao Ministério Público, a não instauração do procedimento investigatório deverá ser sempre motivada.

Portanto, em conjunto com a medida cautelar deferida nesta Arguição, não resta dúvidas de que sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, ou sempre que mortes ou ferimentos graves ocorram em virtude da utilização de armas de fogo por esses mesmos agentes, a investigação preliminar será atribuição do órgão do Ministério Público competente, e não da respectiva polícia judiciária ou de unidades administrativas internas à própria corporação, como batalhões da polícia militar.

Se há ulterior necessidade de estruturação e aparelhamento, rememoro que a Corte Interamericana de Direitos Humanos decidiu, no parágrafo 189 da Sentença no Caso Honorato e Outros versus Brasil, de

ADPF 635 / RJ

27 de novembro de 2023, que cabe ao Estado garantir ao Ministério Público os recursos econômicos e humanos necessários para investigar e exercer adequadamente a função de controle externo da atividade policial.

Admitir que os primeiros atos investigatórios fiquem a cargo de batalhões ou corregedoria da polícia militar ou da polícia civil, quando há suspeita de infração penal praticada por agentes das respectivas polícias, consiste em violação do Ponto Resolutivo 16 da Sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília, bem como do Protocolo de Minnesota sobre Investigação de Morte Potencialmente Ilícita.

Reside, nesse ponto, no que tange à investigação preliminar de infrações penais potencialmente praticadas por agentes das polícias militares estaduais, uma confusão interpretativa a partir da demarcação de competências entre a justiça comum e a justiça militar.

A competência da justiça militar, com fulcro nos artigos 124 e 125, § 4º da CRFB e no art. 9º do Código Penal Militar, não abrange crimes dolosos contra a vida cometidos por policiais militares contra civil, os quais serão da competência do Tribunal do Júri (art. 9º, § 1º, Código Penal Militar), e, portanto, da justiça comum.

A única ressalva prevista em lei é aquela do art. 9º, § 2º, do Código Penal Militar, quando a ação é praticada por membro das Forças Armadas, sendo a matéria objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.901, de relatoria do eminente Ministro Gilmar Mendes, em trâmite neste Tribunal. Menciono ainda, sobre tema conexo, consistente na ampliação da competência da justiça castrense constante do artigo 15, § 7º, da Lei Complementar 97/1999, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.032, com julgamento iniciado, de relatoria do eminente Ministro Marco Aurélio.

Quanto a crimes dolosos contra a vida praticados por agentes das polícias militares estaduais contra civil, porém, é firme a jurisprudência desta Corte sobre o tema:

“A competência constitucional do Tribunal do Júri, nos

ADPF 635 / RJ

crimes dolosos contra a vida de civil praticado por militar, prevista no art. 125, § 4º, da Constituição Federal, possui caráter especial em relação à competência da Justiça castrense, de modo que, em tais hipóteses, caberá ao Juízo Militar encaminhar os autos do inquérito policial militar à Justiça comum, nos termos do art. 82, § 2º, do Código de Processo Penal Militar, Juízo este competente para, no exercício da sua Jurisdição, apreciar eventual existência de causa excludente de ilicitude”. (RE 1.279.828/SP ED, 1ª Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 8.9.2020)

“(…) 2. A Constituição da República, em seu artigo 125, § 4º, prevê expressamente a competência do Tribunal do Júri, organizado no âmbito da justiça comum, e não da justiça militar, para o julgamento de crimes dolosos contra a vida praticados por militar contra civil. 3. Em consequência, refoge à competência da Justiça Militar o arquivamento do Inquérito Policial Militar, mediante acolhimento da tese defensiva de legítima defesa. Deveras, compete à justiça comum e, em caso de pronúncia, ao corpo de jurados, o pronunciamento decisório acerca dos fatos e provas, inclusive para análise da configuração ou não de qualquer das causas excludentes de ilicitude. Precedentes. (...)” (RE 1.458.906/SP AgR, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, j. 13.11.2023)

Por isso, a prática recorrente de início de investigações de crime doloso contra a vida praticado por policial militar, contra civil, dar-se por meio de inquérito policial militar, sustentada pela aventada possibilidade de haver “outros crimes militares” na situação, é inconstitucional e deve ser corrigida pela presente decisão quando reafirma o poder-dever do Ministério Público atuante na justiça comum (ou em unidade especializada) para a investigação direta.

Isso posto, restam dois temas a tratar nesse tópico: a participação de vítimas e familiares na investigação e pleito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro para acesso aos dados e microdados, com georreferenciamento, dos sistemas informáticos da área de segurança

ADPF 635 / RJ

pública do Estado.

3.13.1. Participação de vítimas e familiares na investigação preliminar

O tema da participação de vítimas e familiares na investigação guarda relação com o pedido de item “M”, tendo a medida cautelar sido deferida, conforme ementa acima transcrita, e o assunto amplamente debatido em reuniões técnicas e audiências. Transcrevo a síntese da nota técnica do NUPEC (eDOC 1045):

37. Em seu relatório de avaliação, o CNJ ressaltou a importância de assegurar a participação da vítima e de seus familiares na investigação de delitos conduzida pela Polícia e pelo Ministério Público. Como base, utilizaram a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília e na Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder”. Assim, sugeriu que o Plano reconhecesse expressamente “[...] o direito à participação da vítima ou seus familiares na investigação e o fornecimento de informações a respeito das fases e status dos procedimentos, permitindo sua participação efetiva, com acesso aos dados que não sejam sigilosos”.

38. Em suas manifestações, como na audiência realizada em 07.12.2023, e em petição aos autos (eDoc 1025), o Estado do Rio de Janeiro não se opôs ao acesso a informações durante o inquérito policial, mas ressaltou em diversas vezes sobre o direito da autoridade policial em manter o sigilo das investigações e, em determinados casos, do acesso à informação ocorrer por meio de advogado. Argumenta que o relatório do CNJ não seria vinculante, mas apenas uma recomendação. Os autores apresentaram proposta de regulamentação no dia 19.12.2023. O conteúdo da resolução foi debatido nas audiências realizadas, entre todos os atores envolvidos. Em 17 de junho de 2024, o Estado do Rio de Janeiro juntou aos autos a informação

ADPF 635 / RJ

que havia concluído a discussão jurídica sobre a normativa estadual sobre acesso à informação por vítimas e familiares e que estaria encaminhando o ato para publicação. Como a minuta não foi disponibilizada e o ato ainda não foi publicado, quando da conclusão da presente nota técnica, não foi possível realizar uma análise específica do conteúdo.

Em 13 de agosto de 2024, o ato mencionado acima foi publicado como a Resolução Conjunta SESP/SEPOL/SEPM n. 4/2024 (eDOC 1100). Assim prevê seu art. 3º:

Art. 3º - O Poder Público deverá, no exercício das suas atribuições, adotar as providências necessárias para garantir que as vítimas de atos decorrentes de intervenção de agente de estado e seus familiares sejam tratados com respeito e equidade, observando os seguintes direitos básicos:

I - obter informações acerca da existência de procedimento investigatório e sobre o andamento dos procedimentos investigatórios, seu encerramento e decisão final;

II - obter informação sobre a tramitação dos procedimentos investigatórios, independentemente da representação por advogado ou por defensor público;

III - adoção das providências pertinentes para a proteção da sua segurança, da sua vida privada, inclusive por meio de encaminhamento a programa de proteção;

IV - oitiva, de forma prioritária, da vítima e de seus familiares;

V - direito de não ser submetido a quaisquer procedimentos ou diligências desnecessárias, repetitivas ou invasivas, que o leve a reviver, sem estrita necessidade, a situação de violência ou outras situações potencialmente geradoras de estigmatização e sofrimento;

VI - O direito de petição, observada a necessária capacidade postulatória, e com assistência de advogado ou defensor público devidamente constituído, incluindo a possibilidade de participar das investigações mediante

ADPF 635 / RJ

apresentação de sugestões de diligências, indicação de meio de prova e testemunhas, sugestões estas que serão acolhidas ou não, por decisão fundamentada da Autoridade que preside a investigação;

VII - informação facilitada e disponibilizada na internet, especialmente quanto às formas de comunicação com o órgão público pertinente e de encaminhamento de requerimentos, por meio físico ou on-line, na forma de protocolo a ser instituído pelas Secretarias de Estado responsável pelo procedimento investigatório;

VIII - direito à juntada imediata de todos os seus requerimentos aos autos dos procedimentos investigatórios, bem como à numeração de todas as páginas de autos do procedimento investigatório, assegurado o direito à apreciação de seus pedidos em prazo razoável, com ciência da decisão.

Nada obstante e registrado o avanço representado pela importante resolução, assiste razão ao Estado do Rio de Janeiro quando afirma que a determinação não diz respeito exclusivamente às polícias (eDOC 1091), incidindo significativamente sobre a atuação do Ministério Público, na condição de principal encarregado da investigação direta em casos de letalidade policial.

A participação “formal e efetiva na investigação de crimes realizada pela polícia ou pelo Ministério Público” consta, nesses termos, como determinação do parágrafo 329 da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília.

Em sua manifestação final (eDOC 1083), o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro traz ponderações quanto à necessidade de preservação do sigilo nas investigações criminais “nas hipóteses e na forma do regramento previsto no ordenamento jurídico pátrio”.

A previsão legal de sigilo nas investigações preliminares cumpre objetivos específicos e o sigilo pode, de fato, ser decretado pela autoridade que preside a investigação, desde que respeitados os direitos e garantias de qualquer pessoa sob investigação do Estado, bem como as prerrogativas de quem a represente, nos termos e limites do artigo 20 do

ADPF 635 / RJ

Código de Processo Penal, do artigo 16 da Resolução CNMP 181/2007, do Conselho Nacional do Ministério Público, e da Súmula Vinculante 14, deste Tribunal, segundo a qual:

É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa.

Destaco que a Resolução CNMP 181/2007 trata, no artigo 17, dos direitos das vítimas e seus familiares na investigação, enquanto a Resolução CNMP 243/2021 institui a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas no âmbito do Ministério Público. A matéria é igualmente objeto do artigo 201 do Código de Processo Penal, com a redação da Lei nº 11.690/2008.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, informou que atua internamente conforme a Resolução GPGJ 1.678, de 2011, e que foi criada uma Coordenadoria-Geral de Promoção da Dignidade da Pessoa Humana (COGEPDPH) por meio da Resolução GPGJ nº 2.419, de 2021, a qual conta com uma Coordenadoria de Promoção dos Direitos das Vítimas e um Núcleo de Apoio às Vítimas.

O que ocorre, nos fatos, é que a condição tradicional de vítima é muitas vezes negada e invertida em situações que envolvam a apuração de possível crime por parte de agente estatal, incidindo, a rigor, novos processos de criminalização sobre vítimas e familiares com o intuito de justificação do ato, em fenômeno denominado como revitimização ou vitimização secundária, pelo Estado, e vitimização terciária, pela comunidade (MAWBY, R. e WALKLATE, S. *Critical Victimology: International Perspectives*. Londres: Sage, 1994), o que deve ser tratado com muito cuidado, seriedade e respeito.

Tanto no espaço do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro como na dimensão de regulamentação exercida pelo Conselho Nacional do Ministério Público, é importante aprimorar os atos normativos

ADPF 635 / RJ

existentes a partir da constatação de que as vítimas de casos de letalidade policial constituem uma categoria que demanda algumas especificidades relativas à sua especial vulnerabilidade na relação com agentes do Estado, devendo ser garantido, como regra, o direito à informação, sem prejuízo da eventual necessidade de decretação de sigilo.

Considero, de todo modo, cumprida a medida cautelar, devendo o aprimoramento dos atos normativos ser objeto de debate pelo Comitê de Acompanhamento e de iniciativas do próprio Ministério Público.

3.13.2. Acesso integral do Ministério Público aos dados e microdados, com georreferenciamento, dos sistemas informáticos da área de segurança pública

Reitero a alta relevância da transparência e do compartilhamento de dados para o devido acompanhamento das políticas públicas de segurança e questões sensíveis como a letalidade policial. Aqui, a matéria redobra em importância por se tratar das próprias condições de exercício da função de controle externo pelo Ministério Público.

No Relatório apresentado pelo segundo Grupo de Trabalho constituído pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio da Portaria da Presidência nº. 03, de 8 de janeiro de 2024, com o objetivo de “verificar in loco o funcionamento dos plantões judiciais criminais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), apurar o repasse de informações do sistema de registro de operações policiais ao Poder Judiciário e averiguar o funcionamento do sistema de supervisão judicial dos mandados de prisão e das medidas cautelares”, constaram as seguintes recomendações (eDOC 915, p.121-122):

“Conforme detalhado no item 3.4 do presente relatório, destaque-se a necessidade de comando judicial que imponha a obrigatoriedade de disponibilização ao Ministério Público pelas Polícias de informações de modo a permitir a efetiva realização do controle externo, ou seja, as forças policiais deverão aportar seus dados em canal ministerial sistematizado, com dados

ADPF 635 / RJ

estruturados e confiáveis, que possam ser acompanhados em tempo real. Sugere-se que tais informações não se restrinjam a dados de operações policiais, devendo incluir registros de ocorrência, laudos periciais e demais informações sobre investigações penais, tão logo tais documentos sejam produzidos, a fim de viabilizar um controle externo mais concomitante/contemporâneo da atividade policial pelo Ministério Público.

Ainda nessa temática, importante que o comando judicial, objeto da sugestão acima, contemple, inclusive, o acesso direto do Ministério Público aos dados brutos e microdados dos sistemas informatizados utilizados pelas forças policiais, notadamente aos sistemas operados pela Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro para gestão de registro de ocorrências (ROWeb) e de laudos (LaudoWeb).

Reputa-se que a concessão de acesso direto aos dados brutos produzidos pelas Forças Policiais, além de representar um inegável incremento de transparência ativa, ainda subsidiará o Ministério Público dos elementos necessários ao controle concentrado das políticas públicas de segurança, na linha do preconizada pela recente Resolução CNMP nº 279/2023. Não há outro caminho para fiscalizar a efetividade da atuação policial e preservação dos direitos humanos senão com a transparência dos dados das investigações, ocorrências e operações policiais sob a supervisão daquele que tem o dever constitucional de proceder ao controle externo da atividade policial, não se perdendo de foco a necessidade de compartimentação dos aludidos dados e preservação do sigilo legal.

Ao fim, pondere-se que, não obstante os trabalhos do Grupo de Trabalho se esgotem com a produção e com o encaminhamento do presente Relatório, é certo que o Conselho Nacional de Justiça permanecerá atento, nos limites de suas competências constitucionais, ao seu mister de velar pelo bom funcionamento do Poder Judiciário fluminense, inclusive no que atine ao objeto da ADPF nº 635.”

ADPF 635 / RJ

Com base em tais recomendações determinei, em decisão monocrática de 12 de junho de 2024 (eDOC 1013), a intimação do Senhor Secretário de Estado da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro para que informasse se a disponibilização ao Ministério Público das referidas informações estava a ocorrer nos termos do Relatório, com canal próprio e sistematizado, dados estruturados e confiáveis, passíveis de acompanhamento em tempo real.

Em informação de 14 de junho de 2024 (eDOC 1020), o Estado do Rio de Janeiro comunicou a celebração do Termo de Convênio 12/2024 entre a Secretaria de Estado da Polícia Civil e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro visando o compartilhamento dos dados. Cópia do referido convênio foi posteriormente juntada aos autos (eDOC 1101).

Todavia, em sua manifestação final, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro afirmou que os termos do convênio não vêm sendo cumpridos (eDOC 1083, p. 11-13):

“A partir dessa constatação e de recente decisão proferida por Vossa Excelência, avançaram as tratativas que culminaram, em meados de junho de 2024, com a celebração de um convênio que, estima-se, permitirá ao Ministério Público do RJ o acesso a dados de operações policiais, imagens, registros de ocorrência, laudos periciais e outras peças de informação relacionadas a investigações penais.

Ocorre que, não obstante a celebração do convênio citado e da existência de outro acordo de cooperação técnica celebrado entre MPRJ e ISP (Instituto de Segurança Pública, autarquia estadual), esta semana, no dia 13/08/24, em reunião realizada entre MPRJ, SEPOL e ISP, o Ministério Público encontrou dificuldades impostas pelo ISP em obter acesso a sistemas, dados, microdados e georreferenciamento. Seja por questões operacionais, seja pela alegada necessidade de reiteradas e sucessivas autorizações de outros órgãos que produzem a informação (ora SEPOL, ora SESEG, ora ISP, ora SEPM), fato é que até a presente data o MPRJ NÃO OBTEVE os

ADPF 635 / RJ

dados previstos nos citados convênios, fato que inviabiliza um controle externo da atividade policial mais efetivo.

Em que pese a louvável postura cooperativa da gestão atual da Secretaria de Polícia Civil, que permitiu a celebração do instrumento convenial mencionado, reputamos que é necessário, inclusive para garantir a perenidade do acesso integral aos dados e microdados, inclusive com georreferenciamento, dos sistemas operados pelas polícias e também para que haja uma decisão paradigma de que se utilizem os demais ramos do Ministério Público brasileiro, que tal acesso seja reconhecido por esta E. Corte. E isso deve ocorrer mediante comando judicial, que reconheça a prerrogativa ministerial diretamente decorrente do artigo 129, VII, da Constituição da República, e que garanta que exercício de tal prerrogativa não seja impactado por eventuais alterações do posicionamento dos gestores à frente da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro.

Assim, pugna o MPRJ que seja fixado no Acórdão de julgamento desta Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais, em obrigação de fazer, que o Estado do Rio de Janeiro (por meio da SEPOL, da SEPM, da SSP, do ISP e de outros órgãos com atuação na temática) conceda acesso integral aos dados e microdados, inclusive com georreferenciamento, dos sistemas informáticos da área de segurança pública, a fim de que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro cumpra sua atribuição constitucional de controle externo da atividade policial. Tais dados deverão ser aportados ao MPRJ por meio de canal sistematizado indicado pelo MP, e devem incluir dados estruturados e confiáveis, que possam ser acompanhados em tempo real. Tais informações não devem se restringir a dados de operações policiais, devendo incluir registros de ocorrência, laudos periciais e demais informações sobre investigações penais, tão logo tais documentos sejam produzidos, a fim de viabilizar um controle externo mais concomitante/contemporâneo da atividade policial pelo Ministério Público. Deve, ainda, ser assegurado o acesso direto

ADPF 635 / RJ

do Ministério Público aos dados brutos e microdados dos sistemas informatizados utilizados pelas forças policiais, notadamente aos sistemas operados pela Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro para gestão de registro de ocorrências (ROWeb) e de laudos (LaudoWeb).”

Assiste inteira razão ao Grupo de Trabalho do Conselho Nacional de Justiça e ao órgão ministerial quanto ao pleito e seus fundamentos. Com efeito, o acesso integral aos dados e microdados dos sistemas informáticos operados pelas forças de segurança pública é prerrogativa do Ministério Público, por decorrência direta da função que lhe foi atribuída pela Constituição da República no artigo 129, VII.

Em consonância ao fundamento constitucional, voto para determinar, ao Estado do Rio de Janeiro, independentemente do órgão internamente responsável, o compartilhamento e envio ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por meio de canal por este indicado, dos dados e microdados, com georeferenciamento, dos sistemas informáticos operados pelas forças de segurança pública, incluindo dados sobre operações policiais, registros de ocorrência, laudos periciais e demais informações sobre investigações penais, tão logo tais documentos sejam produzidos.

Qualquer descumprimento desta obrigação consistirá em desobediência a decisão judicial e deve ser comunicada ao promotor natural para apuração de responsabilidade administrativa e criminal.

Em conclusão, quanto aos pedidos de itens “L”, “M”, “N” e “O”, voto para confirmar as medidas cautelares deferidas, reconhecendo seu cumprimento, e:

a) determinar 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, no âmbito da justiça comum caso se trate de apuração de crime doloso contra a vida. Deve a investigação atender ao que exige o Protocolo de Minnesota, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal,

ADPF 635 / RJ

haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes, acolhendo também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão;

b) determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, em decorrência do artigo 129, VII, da CRFB, compartilhe e envie ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, sob pena de responsabilização administrativa e criminal, por meio de canal por este indicado, os dados e microdados, com georreferenciamento, dos sistemas informáticos operados pelas forças de segurança pública, incluindo dados sobre operações policiais, registros de ocorrência, laudos periciais e demais informações sobre investigações penais, tão logo tais documentos sejam produzidos.

3.14. Da suspensão do art. 1º do Decreto Estadual 46.775/2019-RJ (pedido de item “P”)

O pedido de item “P”, da petição inicial, assim requereu:

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

Ato contínuo, requereu-se que, na decisão de mérito, fosse declarada a inconstitucionalidade do art. 1º do Decreto Estadual nº 46.775/2019, de modo a reinserir, no cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias, os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial.

A medida cautelar foi deferida no Referendo da Medida Cautelar (eDOC 563) “para suspender a eficácia do art. 1º do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019”.

Em momento posterior, porém, o Decreto nº. 46.775/2019 foi expressamente revogado pelo art. 7º do Decreto 47.402/2020 (eDOC 299).

ADPF 635 / RJ

Em conclusão, quanto ao pedido de item “P”, voto pelo reconhecimento da perda de objeto.

3.15. Determinação ao Governador do Estado do Rio de Janeiro de abstenção de manifestação de incentivo direto à letalidade policial (pedido de item “Q”)

O pedido de item “Q”, da petição inicial, requereu:

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

O pedido não foi conhecido pelo Pleno no Referendo da Medida Cautelar (eDOC 563). Ponderei, na ocasião, 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), fundamento que se mantém.

Em conclusão, quanto ao pedido de item “Q”, voto pelo seu não conhecimento.

3.16. Outras providências

Refiro-me agora, objetivamente, aos parâmetros necessários para evitar ou reduzir a ocorrência de filtragem racial na abordagem policial e busca pessoal, ao controle de armas e munições em âmbito estadual e nacional e à necessidade premente de reestruturação das carreiras da polícia científica do Estado do Rio de Janeiro.

3.16.1. Protocolo público de abordagem policial e busca pessoal com o objetivo de reduzir a ocorrência de filtragem racial

O subitem (iii) do pedido de item “A” da petição inicial requereu a “(iii) elaboração de protocolos públicos de abordagem policial e busca

ADPF 635 / RJ

peçoal, com vistas a minimizar a prática de filtragem racial”, e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro requereu em sua manifestação final (eDOC 1103, p. 55), na condição de *custos vulnerabilis*, determinação para que o Estado do Rio de Janeiro inclua no conteúdo do Plano de redução da letalidade policial um protocolo público com o objetivo de reduzir a ocorrência de filtragem racial nos procedimentos de abordagem policial e busca pessoal, a partir dos parâmetros estabelecidos pelo Superior Tribunal de Justiça no RHC 158.580/BA.

O tema esteve fortemente presente nas sustentações orais de vários *Amici curiae* e na audiência pública, tendo incontestável relevância e centralidade. Segundo dados apresentados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública sobre o Estado do Rio de Janeiro (BUENO, S. e LIMA, R. S. org. *Op.cit.*, 2024, p. 17-19), “entre 2019 e 2023 a vitimização de pessoas negras foi 6,4 superior à de pessoas brancas, distorção ainda maior do que a verificada nacionalmente, em que pessoas negras são 4 vezes mais vitimadas pela polícia do que brancos”. No período citado, a proporção de vítimas negras da letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro ultrapassa 85%, sendo que a população negra do Estado corresponde a 57,78% da população total.

A questão é analisada em pesquisas de grande qualidade (por exemplo, CERQUEIRA, D. e COELHO, D. S. C. *Democracia racial e homicídios de jovens negros na cidade partida*. Brasília: IPEA, 2017; RAMOS, S.; SILVA, P. P. da; SILVA, I. e FRANCISCO, D. *Negro trauma: racismo e abordagem policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CESeC, 2022).

No debate jurídico, o combate ativo ao racismo institucional e estrutural remete à interpretação a ser dada ao art. 244 do Código de Processo Penal e do estabelecimento de parâmetros sobre o conceito de “fundada suspeita”.

De acordo com o acima citado precedente do Superior Tribunal de Justiça, o juízo de probabilidade que caracteriza a “fundada suspeita” deve ser aferido de modo objetivo e justificado pelos indícios e circunstâncias do caso concreto, como a posse de drogas ou armas, não sendo permitidas abordagens e revistas exploratórias fundadas em

ADPF 635 / RJ

suspeição genérica ou com finalidade meramente preventiva, e não probatória (STJ, RHC 158.580/BA, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, 6ª Turma, j. 19/04/2022).

Este Supremo Tribunal Federal, por sua vez, discutiu o tema do perfilamento racial no julgamento do Habeas Corpus 208.240/SP, e decidiu nesses termos, em 11 de abril de 2024:

HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. REVISTA PESSOAL SEM ORDEM JUDICIAL. PERFILAMENTO RACIAL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. JUSTA CAUSA. NECESSIDADE DE ELEMENTOS INDICIÁRIOS OBJETIVOS. PROIBIÇÃO DE ABORDAGEM POLICIAL COM BASE EM ESTEREÓTIPOS DE ORIGEM, RAÇA, SEXO, COR, IDADE OU OUTRAS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO. ORDEM DENEGADA POR MAIORIA. TESE DE JULGAMENTO APROVADA POR UNANIMIDADE.

1. A Constituição Federal protege a intimidade e a privacidade como direitos individuais (art. 5º, X). Também prevê como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade justa, plural e solidária, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, I e IV).

2. A legislação processual penal reclama para a busca pessoal sem ordem judicial a presença de justa causa fundada em elementos indiciários objetivos de que a pessoa a ser abordada esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito (art. 244 do CPP). Precedentes do STF.

3. O Estado brasileiro comprometeu-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas suas formas e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica (Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial).

4. O perfilamento racial na atividade policial ocorre quando as forças de segurança utilizam estereótipos baseados

ADPF 635 / RJ

em raça, cor, etnia, idioma, descendência, religião, nacionalidade, local de nascimento ou uma combinação desses fatores, em vez de evidências objetivas, para submeter pessoas a revistas ou atos de perseguição penal.

5. A busca pessoal baseada em filtragem racial viola a Constituição Federal, a legislação pátria e os compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil.

6. O Tribunal, por unanimidade, aprovou a seguinte tese de julgamento: “A busca pessoal independente de mandado judicial deve estar fundada em elementos indiciários objetivos de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito, não sendo lícita a realização da medida com base na raça, sexo, orientação sexual, cor da pele ou aparência física” (...).

Portanto, esta Corte tem entendimento consolidado no sentido de que a busca pessoal por fundada suspeita ancorada na “raça, sexo, orientação sexual, cor da pele ou aparência física”, ao invés de evidências objetivas, é ilegal e constitui expressão de discriminação racial.

Como bem anotado nas sustentações orais de representantes da Educação e Cidadania de Afrodescendentes (EDUCAFRO) e do Instituto de Advocacia Racial e Ambiental (IARA), é imperativo observar os artigos 1º e 8º da **Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância**, promulgada pelo Decreto nº. 10.932, de 10 de janeiro de 2022, com status de emenda constitucional (art. 5º, §3º, CRFB). Os dispositivos assim dispõem:

Artigo 1 – Para os efeitos desta Convenção: (...) 2. Discriminação racial indireta é aquela que ocorre, em qualquer esfera da vida pública ou privada, quando um dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas pertencentes a um grupo específico, com base nas razões estabelecidas no Artigo 1.1, ou as coloca em desvantagem, a menos que esse dispositivo, prática ou critério tenha um

ADPF 635 / RJ

objetivo ou justificativa razoável e legítima à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Artigo 8 – Os Estados Partes comprometem-se a garantir que a adoção de medidas de qualquer natureza, inclusive aquelas em matéria de segurança, não discrimine direta ou indiretamente pessoas ou grupos com base em qualquer critério mencionado no Artigo 1.1 desta Convenção.

Não falta, portanto, respaldo normativo e decisões judiciais a reconhecer que o único caminho compatível com a Constituição e os tratados de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário é proceder a uma profunda transformação política, social e cultural que dissocie práticas históricas de discriminação racial do exercício das funções de segurança pública.

A decisão proferida por esta Corte no Habeas Corpus 208.240/SP é de cumprimento obrigatório por todas as forças policiais do país, incluindo as do Estado do Rio de Janeiro, tornando desnecessária nova decisão, no mesmo sentido, no bojo desta ADPF.

O tópico deve necessariamente constar dentre as preocupações e ações de qualquer Plano de redução da letalidade policial, com o devido acompanhamento do Comitê de Acompanhamento tratado a seguir.

3.16.2. Controle de armas e munições

Dificuldades do Estado brasileiro no que tange ao controle de armas e munições são apontadas por diversas entidades e especialistas como fator de facilitação do desvio e distribuição ilegal, em benefício de organizações criminosas.

Evidências concretas apontam que ao menos 30% do acervo balístico de organizações criminosas “são oriundas de aquisições legais e que, posteriormente, foram desviadas para a criminalidade” (eDOC 717, p. 52), com números a indicar o desvio de 1.049 armas da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro entre 2015 e 2018, segundo relatórios do Instituto Sou da Paz (eDOC 1045, p. 7-8).

ADPF 635 / RJ

A apreensão de armas, com efeito, não pode ser um fim em si mesmo, mas etapa estratégica para a desarticulação das rotas de tráfico e desvio de armamento.

O tema ingressa dentre os pontos amplamente debatidos por meio de recomendação do Grupo de Trabalho “Polícia Cidadã”, do Conselho Nacional de Justiça (eDOC 717, p. 123-124):

18) Implementar a Política Estadual de Controle de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e de Munições, instituída, no Rio de Janeiro, pela Lei n. 8.186, de 30 de novembro de 2018, notadamente efetivando o controle, marcação e rastreabilidade de armas e munições institucionais das forças de segurança pública do estado do Rio de Janeiro (31 votos favoráveis e 3 contrários).

O Estado do Rio de Janeiro alegou, de início e em audiência (eDOC 889), já tomar as “medidas necessárias”, apontando para a Lei Estadual 8.186/2018-RJ, a qual institui a Política Estadual de Controle de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes, e de Munições, suas definições, princípios norteadores e objetivos.

Foram apontados problemas consistentes, porém, de implementação. A própria recomendação do Grupo de Trabalho do Conselho Nacional de Justiça fala em “implementar” uma política já criada por lei. De acordo com o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos, o tema do controle de armas e munições conheceu avanços importantes no processo dialógico de debate, reconhecendo em especial o ganho normativo com a edição da Resolução SESP nº. 15/2024 (eDOC 957), dispondo sobre as “diretrizes e organização da gestão dos sistemas de controle de armamentos, munições e demais materiais bélicos de uso exclusivo das polícias civil e militar do Estado do Rio de Janeiro”.

Transcrevo a síntese da Nota Técnica do NUPEC (eDOC 1045, p. 8-9):

21. Após a audiência, foram realizadas reuniões técnicas

ADPF 635 / RJ

com a Secretaria de Segurança Pública do Estado Rio de Janeiro, quando se ressaltou a importância de normatizar, para todas as polícias, critérios objetivos e públicos sobre como o controle de armamentos. Em resposta à demanda, o Estado apresentou, em 10.05.2024, a Resolução SESP nº 15/2024 (eDoc 959), que trata das diretrizes e da organização da gestão dos sistemas de controle de armamentos, munições e demais materiais bélicos de uso exclusivo das Polícias Civil e Militar.

22. Aqui, cabe ressaltar o disposto no art. 5º, que estabelece as informações que serão utilizadas pelo Estado para realizar o efetivo controle das armas e munições:

Art. 5º. Serão inseridas nos sistemas de que trata o art. 4º, de forma obrigatória, as seguintes informações cadastrais: I – Arma de fogo (porte ou portátil): a) Número de série; b) Número de lotes dos cartuchos e munições; c) Data da entrega ao policial; d) Dados funcionais do policial responsável pela cautela; II – Arma de emprego coletivo (portátil): a) Número de série; b) Número de lotes dos cartuchos e munições; c) Data de utilização da munição; d) Missão ou ocorrência em que a munição foi utilizada; e) Dados funcionais do policial responsável pelo consumo da munição; III – Material bélico ou equipamento de carga pessoal: a) Número do código ou identificador; b) Data do recebimento; c) Dados funcionais do policial responsável pela cautela; 9 Parágrafo único. O consumo de cartuchos de munição, independente do tipo de arma utilizado, acarretará, obrigatoriamente, a confecção de relatório contendo informações quanto aos dados funcionais do policial usuário, numeração do armamento e do lote dos cartuchos utilizados, data e hora da missão ou do fato gerador e descrição das circunstâncias do seu acontecimento.

23. Em resposta à Resolução apresentada, o Requerente apresentou sugestões do Instituto Sou da Paz para aperfeiçoar o sistema. Dentre as medidas sugeridas, cabe destacar: (i) a menção explícita de adequação da Resolução às normativas nacionais e estaduais que tratam do tema; (ii) o cadastramento das armas institucionais em bancos nacionais (SINARM para a

ADPF 635 / RJ

polícia civil, SIGMA para policiais e corpos de bombeiros militares); (iii) a ampliação do tempo dos registros de cinco para quinze anos; (iv) a anexação aos autos da ADPF 635 dos relatórios mensais produzidos sobre as atividades relacionadas ao uso de armamentos e munições. Em especial, o Instituto Sou da Paz afirma que “A principal lacuna em relação ao controle de munições é que a Resolução não prevê seção específica para consumo de munição de treinamento, que é uma situação privilegiada para desvios” (eDoc 998, p. 41).

O NUPEC reconhece, por fim, que houve a implementação de um sistema de controle de armas e munições.

Recomendações como aquelas apresentadas pelo Instituto Sou da Paz (eDOC 999) a partir da Resolução SESP 15/2024, têm inegável importância, mas remetem, no atual contexto, ao juízo de discricionariedade do gestor público. Manifestou-se o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, pelo cadastramento dos perfis balísticos das armas das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro no Banco Nacional de Perfis Balísticos – BNPB, instituído pelo Decreto 10.711/2021. Ocorre que a adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Sistema Nacional de Análise Balística (SINAB) depende de acordo de cooperação técnica entre o ente federativo e o Ministério da Justiça e da Segurança Pública, nos termos do art. 5º, parágrafo único, do Decreto 10.711/2021.

De outro lado, emergem questões de adequação normativa estadual à nacional, em especial no que tange ao imperativo de cadastramento de armas institucionais nos sistemas e bancos de dados nacionais.

O Ministério Público do Estado reforça, nesse sentido, a necessidade de cadastramento das armas destinadas às Polícias Estaduais, inclusive as armas de cautela pessoal dos policiais, no Sistema Nacional de Gerenciamento Militar de Armas – SIGMA, do Ministério da Defesa, e no Sistema Nacional de Controle de Armas, o SINARM, para armas da polícia civil, este gerenciado pela Polícia Federal. A propósito, embora o SIGMA seja um sistema vinculado ao Ministério da Defesa, é fundamental que se proceda à integração com o SINESP, do Ministério da

ADPF 635 / RJ

Justiça e da Segurança Pública.

A Defensoria Pública do Estado, por sua vez, destaca a necessidade da marcação e uniformização das armas de fogo adquiridas pelo Estado ser feita nos termos dos artigos 7º e 8º da Portaria nº. 213/2021 do Comando Logístico do Exército Brasileiro (eDOC 1103, p. 50), a qual determina marcações com nome da corporação adquirente e com o brasão do Estado e Município, o que dificultaria a supressão das marcas por criminosos e ampliaria as chances de retorno da arma ao órgão de origem, quando recuperada.

São medidas imprescindíveis para garantir maior eficiência e articulação interestadual à política de segurança pública, mas não podem depender de uma decisão do Supremo Tribunal Federal, sobretudo considerando o vasto arcabouço normativo existente e vigente.

Vale lembrar que as polícias civis e militares dos Estados são integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública, nos termos do artigo 9º da Lei 13.675/2018, e que o desenho federativo dado pela Constituição, ao resguardar esferas de autonomia a cada ente federado, não significa autorização para pôr-se fora das “estratégias comuns para atuação na prevenção e no controle qualificado de infrações penais” e de “integração das informações e dos dados de segurança pública por meio do Sinesp” (art. 10, II e VII, Lei 13.675/2018).

O Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (SINESP), tem, dentre suas atribuições, o tratamento e a integração de dados e informações sobre rastreabilidade de armas e munições.

Dispõe o artigo 37, §§2º e 4º, da Lei 13.675/2018, que o ente federado “que deixar de fornecer ou atualizar seus dados e informações no SINESP poderá não receber recursos nem celebrar parcerias com a União para financiamento de programas, projetos ou ações de segurança pública e defesa social e do sistema prisional”, e que “a omissão no fornecimento das informações legais implica responsabilidade administrativa do agente público”.

ADPF 635 / RJ

Há, portanto, uma diretriz legal de adequação normativa quanto ao compartilhamento de dados que abrange o tema da rastreabilidade de armas e munições.

Em conclusão, reconhecendo o ganho normativo com a edição da Resolução SESP nº. 15/2024 (eDOC 957) a partir dos debates realizados e em juízo de contenção a considerar que as medidas de aprimoramento extrapolariam amplamente o objeto inicial da ADPF, bem como visando o fomento à cooperação federativa, voto para determinar o envio de cópia da presente decisão ao Governo Federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as providências cabíveis quanto ao aprimoramento da política pública de controle de armas e munições, notadamente quanto, sem prejuízo de outros tópicos:

a) à integração entre os sistemas de rastreabilidade do Ministério da Defesa e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, aparentemente até hoje não realizada;

b) à adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Sistema Nacional de Análise Balística;

c) ao cadastramento das armas destinadas às Polícias Estaduais do Estado do Rio de Janeiro, caso ainda não estejam cadastradas, nos respectivos sistemas nacionais de controle e rastreabilidade;

d) ao aprimoramento da política de marcação e uniformização das armas de fogo adquiridas pelo Estado, a ser feita nos termos dos artigos 7º e 8º da Portaria nº. 213/2021 do Comando Logístico do Exército Brasileiro.

3.16.3. Aparelhamento das carreiras da polícia científica do Estado do Rio de Janeiro

O terceiro tema trazido neste tópico diz respeito à necessidade premente de reestruturação das carreiras da polícia científica do Estado do Rio de Janeiro.

ADPF 635 / RJ

A situação das perícias criminais no Estado do Rio de Janeiro é grave, do ponto de vista funcional e estrutural, como admite o próprio Estado (eDOC 1091, p. 40), alegando que o quadro atinge o Estado há mais de uma década e foi agravado pelo regime de recuperação fiscal.

De acordo com as informações trazidas aos autos, foi autorizada, em caráter excepcional, a realização de concurso público em 2021, do qual já foram nomeados, entre dezembro de 2023 e janeiro de 2024, 71 Peritos Legistas, 33 Peritos Criminais, 28 Técnicos Policiais de Necropsia e 29 Auxiliares Policiais de Necropsia; havendo expectativa, àquela data, de nomeação de todos os candidatos aprovados para os cargos de Auxiliar e Técnico Policial de Necropsia ainda em 2024 (eDOC 1091, p. 40).

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro apresentou objetivos mínimos para uma proposta de reestruturação das carreiras da polícia científica (eDOC 1022, p. 14-15), com a posterior concordância do arguente:

Neste cenário, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro reputa que alguns objetivos mínimos deveriam constar no plano de reestruturação da Polícia Judiciária e Científica do Estado do Rio de Janeiro, sugestões essas que podem ser assim resumidas e sistematizadas:

a) Prover, progressivamente, em até 5 (cinco) anos, e em seguida manter providos ao menos 70% (setenta) por cento dos cargos existentes nas carreiras vinculadas à Polícia Judiciária do Estado do Rio de Janeiro, priorizando-se o provimento dos cargos de perito legista, perito criminal e papiloscopistas de sorte que, no prazo de até 2 anos todos os Postos de Polícia Técnico Científica funcionem de forma eficiente e ininterrupta;

b) Adquirir, contratar e operar em até dois anos tecnologia de cadastramento do perfil balístico de todas as armas de fogo patrimoniadas nas forças de segurança estaduais, aderindo e alimentando, o Banco Nacional de Perfis Balístico, na forma do artigo 34-A da Lei 10.826/03, regulamentado pelo Decreto Presidencial nº 10.711/21;

c) Dotar todas os Departamentos de Polícia de Área de

ADPF 635 / RJ

Unidades ou equipes especializadas na apuração de homicídios, inclusive, com estrutura de perícia científica apropriada para apuração prioritária de tais crimes, sem prejuízo das demais atribuições dos postos de polícia técnico científica;

d) Dotar todas as Unidades de Medicina Legal da Polícia Judiciária com equipamentos tecnológicos que permitam o registro em imagens das necropsias, de corpo de delito e de integridade física de presos, devendo tais imagens serem necessariamente parte dos laudos de necropsia nas hipóteses de homicídio e mortes por intervenção de agentes do Estado;

e) Adquirir, contratar e operar em todos os postos de perícia criminal, no prazo de até dois anos, tecnologia de extração de dados de aparelhos eletrônicos que garantam a rastreabilidade, fiabilidade, preservação de cadeia de custódia da prova digital.

Sugere, em seguida, diante das restrições decorrentes do regime de recuperação fiscal, “a mediação, por essa Suprema Corte, de tratativas entre Estado do Rio de Janeiro e União, para viabilizar o necessário financiamento das ações do citado plano de reestruturação da polícia técnica e científica”.

Como se constata do conjunto de informações colacionadas ao debate, é incontroversa a necessidade de reestruturação e aparelhamento das carreiras da polícia científica do Estado do Rio de Janeiro, o que constitui objeto das contratações em andamento.

Em deferência à autonomia do ente federativo e ao espaço adequado de interlocução entre os Poderes Executivo do Estado e da União para tratar do regime de recuperação fiscal, entendo pertinente apenas a determinação de remessa de cópia da presente decisão ao Governo Federal para análise das providências cabíveis quanto às possibilidades concretas de apoio ao Estado do Rio de Janeiro na viabilização do aparelhamento adequado e profissional de sua polícia científica.

Em conclusão, nesse ponto voto por determinar, em fomento à cooperação federativa, pelo envio de cópia da presente decisão ao

ADPF 635 / RJ

Governo Federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as providências cabíveis quanto:

a) ao aprimoramento da política pública de controle de armas e munições, notadamente quanto: (i) à integração entre os sistemas de rastreabilidade do Ministério da Defesa e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, aparentemente até hoje não realizada; (ii) à adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Sistema Nacional de Análise Balística; (iii) ao cadastramento das armas destinadas às Polícias Estaduais do Estado do Rio de Janeiro, caso ainda não estejam cadastradas, nos respectivos sistemas nacionais de controle e rastreabilidade; (iv) ao aprimoramento da política de marcação e uniformização das armas de fogo adquiridas pelo Estado, a ser feita nos termos dos artigos 7º e 8º da Portaria nº. 213/2021 do Comando Logístico do Exército Brasileiro;

b) às possibilidades de apoio logístico e financeiro visando à viabilização do aparelhamento e reestruturação das carreiras da Polícia Científica do Rio de Janeiro.

3.17. Criação de Comitê de Acompanhamento pós-decisão

Como bem alerta o Prof. César Rodríguez-Garavito, há que se ter cautela com a excessiva ênfase na fase judicial em detrimento da etapa de implementação (RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. *Op.cit.*, 2011, p. 1674). Preocupa o desenho de uma “**estratégia de saída**”, com serenidade e comprometimento para com os preceitos fundamentais em questão. A figura do “estado de coisas inconstitucional” deve ter uma duração finita, havendo de ser declarado cessado quando atingido determinado(s) indicador(es) de êxito, os quais, como anteriormente referido, podem ser indicadores de processo ou indicadores de resultado (RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. *Op.cit.*, 2009, p. 440).

A criação de um mecanismo similar de monitoramento foi uma das inovações da Sentença T-025/2004, da Corte Constitucional colombiana,

ADPF 635 / RJ

com bons resultados, pois participativo, transparente e laboratório de uma “verdadeira bateria de indicadores de processo e de resultado que, uma vez sistematizados, comportam os elementos de juízo fundamentais para se fixar os critérios de superação do estado de coisas inconstitucional” (RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. *Op.cit.*, 2009, p. 454).

Há diversas técnicas possíveis sobre “estratégias de saída” em processos estruturais (CASIMIRO, M. *Op.cit.*, 2024, p. 285-316), tais como a delegação de jurisdição, a criação de comitês locais e políticas de engajamento do réu e das instituições locais.

Foi necessária, na presente Arguição, a imposição de medidas cautelares, sobretudo perante indicativos de descumprimento deliberado de ordens desta Corte. Seguiram-se avanços importantes e um novo momento no qual se abre espaço à atuação protagonista dos órgãos locais, dentro de suas atribuições constitucionais.

Os indicadores que podem conduzir ao encerramento do processo não significam, portanto, um “estado ideal”, pois este inexistente concretamente em processos estruturais. Bem observa o Prof. Edilson VITORELLI (“Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como?”. *Revista Suprema*, v. 4/1, 2024, pp. 678):

“O propósito do processo estrutural é obter melhorias incrementais do objeto (política, empresa, instituição, etc) sobre o qual ele se debruça. Essa melhoria poderá ser maior ou menor, dependendo das circunstâncias de cada caso. É o avanço das medidas de implementação que indicará o limite da reforma. Se, ao final do processo, a realidade é melhor do que antes, ainda que não seja ‘ideal’, a intervenção terá sido bem-sucedida”.

Prematuro seria, todavia, considerar cessado o estado de coisas inconstitucional na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, não podendo se correr o risco da interpretação das medidas cautelares como se fossem circunstanciais, e não práticas de transparência e responsividade exigidas pelo ordenamento jurídico pátrio de forma

ADPF 635 / RJ

permanente.

Considerando os bons resultados da experiência de monitoramento da implementação das medidas cautelares, sob a coordenação de órgãos internos vinculados ao próprio Supremo Tribunal Federal, entendo pertinente abrir, com a decisão de mérito, um novo período de monitoramento, assinalado agora pela descentralização e por uma coordenação local.

Proponho, nessa linha, a constituição de um **Comitê de Acompanhamento**, com caráter administrativo, da decisão proferida pela Corte para o fim de acompanhamento, apoio e fiscalização, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e órgãos competentes, de seu cumprimento e implementação, com a seguinte composição:

Composição:

1. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (coordenação).
2. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (vice coordenação).
3. Secretaria de Estado da Segurança Pública do Rio de Janeiro ou órgão de alta governança com atribuições similares, por indicação do Governador do Estado.
4. Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro.
5. Representante do Conselho Nacional de Justiça, por indicação de sua Presidência.
6. Representante do Conselho Nacional do Ministério Público, por indicação de sua Presidência.
7. Duas representações da sociedade civil, sendo um(a) pesquisador(a) com notória especialização na área de segurança pública e uma entidade com representatividade, designados pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça.
8. Três especialistas na área de gestão e políticas públicas, designados(as) pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça.

As **diretrizes gerais** de organização e funcionamento são as

ADPF 635 / RJ

seguintes:

1. O Comitê de Acompanhamento consiste em colegiado interinstitucional com **caráter consultivo e não deliberativo**, visando à fiscalização e acompanhamento da execução das medidas determinadas no bojo da ADPF 635.

2. O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro exercerá a coordenação e, com a sua concordância, fornecerá o espaço físico e a estrutura necessária para as reuniões e comunicação entre os membros.

3. A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro exercerá a vice coordenação e, com a sua concordância e em caso de impossibilidade do coordenador, fornecerá o espaço físico e a estrutura necessária para as reuniões e comunicação entre os membros.

4. Em caso de descumprimento de decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no âmbito da ADPF 635, o Comitê de Acompanhamento reportará: a) a magistrado/a auxiliar designado/a pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça, a quem fica delegada a competência para análise de eventuais providências judiciais em fase de execução, com os poderes necessários para garantir seu cumprimento, na forma do artigo 139, IV, do Código de Processo Civil; b) ao promotor natural, para apuração de eventual responsabilidade administrativa e criminal.

5. Periódica e sistematicamente, em prazos não superiores a seis meses, o Comitê: (i) em reunião pública e aberta, coletará dados e informações da população e comunidades diretamente interessadas, sem prejuízo da realização de reuniões de acesso restrito, a qualquer tempo, pelo Comitê; (ii) divulgará relatório técnico de monitoramento com os principais indicadores de medição da letalidade e da vitimização policial no Estado do Rio de Janeiro.

6. O prazo inicial de monitoramento fica estabelecido em **4 (quatro) anos** a contar da data de publicação do acórdão desta decisão, estabelecendo-se como condição para o encerramento dos trabalhos a constatação de que, no decurso do prazo, os “**indicadores de violência**

ADPF 635 / RJ

desproporcional” (abaixo indicados) sejam considerados, em seu conjunto e contexto, aceitáveis.

7. Recomenda-se o diálogo constante com o Comitê Nacional de Monitoramento do Uso da Força previsto pelo art. 8º do Decreto 12.341/2024 e com o Conselho Nacional do Ministério Público visando o compartilhamento de experiências e o aprimoramento das práticas de controle externo da atividade policial nos estados e no Distrito Federal.

Esclareço que a responsabilidade pela elaboração e execução da política de segurança pública sempre foi e continua sendo do Poder Executivo, não se confundindo tal função com aquela de exercer o controle externo da atividade policial. Ainda assim, com a devida vênua às diversas e importantes sugestões apresentadas, a coordenação do Comitê de Acompanhamento consiste em fiscalização a posteriori e constitui responsabilidade ínsita à atribuição constitucional de controle externo da atividade policial prevista, no art. 129, VII, da CRFB, ao Ministério Público.

A proposição de que a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro ocupe uma função adjunta de vice coordenação reconhece suas atribuições constitucionais (art. 134, CRFB) como diretamente relacionadas à dimensão da participação democrática e assistência jurídica integral aos necessitados. A DPE/RJ atua como custos vulnerabilis, nesta Arguição e acumula experiência importante na articulação da Rede de Atenção a Pessoas Afetadas pela Violência de Estado (RAAVE), desde 2022, e do Núcleo de Investigação Defensiva (NIDEF) do próprio órgão.

Acolho as proposições encaminhadas pelo eminente Ministro Presidente Roberto Barroso, no sentido de o Comitê de Acompanhamento contar com a participação de ao menos 3 (três) especialistas em gestão e políticas públicas, com o dever de produzir e publicizar, semestralmente, relatórios de avaliação; e enfatizando que o(a) magistrado(a) auxiliar designado(a) pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça terá os poderes necessários para garantir o cumprimento da decisão, na forma do artigo 139, IV, do Código de

ADPF 635 / RJ

Processo Civil, podendo eventual descumprimento às decisões do(a) magistrado(a) ensejar as sanções próprias ao descumprimento de ordem judicial, inclusive aquelas previstas no artigo 77, IV, e §2º, do Código de Processo Civil.

O acompanhamento e a análise sobre a superação do estado de coisas inconstitucional devem responder ao acompanhamento dos indicadores de processo e de resultado que motivaram a sua declaração. Logo, os dados pertinentes devem ser “suficientemente desagregados, precisos e empiricamente verificáveis” (RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. *Op.cit.*, 2009, p. 449).

Os “indicadores de violência desproporcional”, tomados em conjunto e de forma contextualizada, deverão servir como parâmetro inicial pelo Comitê de Acompanhamento.

De acordo com diversos pesquisadores e pesquisadoras na matéria (por exemplo: Cano, I. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997; Loche, A. “A letalidade da ação policial: parâmetros para análise”. *Revista Tomo*, n. 17, 2010, p. 39-56; Bueno, S., “Letalidade na ação policial”. Lima, R. S.; Ratton, J. L. e Azevedo, R. G. de. (org.) *Crime, Polícia e Justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014, p. 514; Pacheco, D. e Marques, D. “A heterogeneidade territorial da letalidade policial no Brasil”. *17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, São Paulo, 2023, p. 62-67; Bueno, S. *Trabalho sujo ou missão de vida? Persistência, reprodução e legitimidade da letalidade na ação da PMESP*. Tese de Doutorado. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2018; Chevigny, P. “Police deadly force as social control: Jamaica, Argentina and Brazil”. *Criminal Law Forum*, v. 1, n. 3, 1990, p. 395), há indicadores com amplo respaldo para um diagnóstico quanto à proporcionalidade do uso da força letal em determinado período e local, em especial:

1) a proporção de mortes decorrentes de intervenções policiais em relação ao total de mortes violentas intencionais (MVI);

2) a relação entre o total de mortos em intervenções policiais e o total de policiais assassinados (taxa de letalidade e taxa de vitimização policial), enquanto indicativo da relação entre letalidade e confrontos

ADPF 635 / RJ

diretos com agressão armada às forças policiais.

Agrega-se ainda a relação entre pessoas feridas e pessoas mortas em decorrência de tiroteios e intervenções policiais, no mesmo sentido do item anterior, porém de manejo condicionado à disponibilização de dados mínimos sobre a quantidade de pessoas feridas em decorrência de ação policial, informação hoje praticamente inexistente; e a mais recente proposição, pela pesquisadora Samira Bueno, de um índice que correlacione a taxa de mortes por intervenção policial ao número de prisões ou apreensões em flagrante (BUENO, S. *Trabalho sujo ou missão de vida? Persistência, reprodução e legitimidade da letalidade na ação da PMESP*. Tese de Doutorado. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2018): por exemplo, no Estado do Rio de Janeiro, tal índice chegou a 43,9 mortes para cada mil flagrantes em 2019 e foi reduzido para 21 mortes para cada mil flagrantes em 2023.

Não se trata, obviamente, de metas, e sim de indicadores para um diagnóstico consistente quanto ao que se passa e vem expresso nos números. Segundo a pesquisadora Adriana Loche (2010, *supra*, p. 45):

“Os parâmetros acima surgem de estudos nos Estados Unidos, conduzidos por especialistas que tinham por objetivo a redução do número de tiroteios, justificados ou não, nas ações policiais. É importante esclarecer que estes parâmetros, se considerados isoladamente, não são suficientes para definir o grau de letalidade de uma polícia. Mas, se analisados em conjunto, podem oferecer inúmeras pistas para verificar se as mortes provocadas pela polícia, nos confrontos policiais, se justificam ou não”.

Sua denominação como **“indicadores de violência desproporcional”** (Chevigny, 1990, *supra*) implicam que não se está a justificar juridicamente o uso *a priori* de força letal: a rigor, somente em cada caso concreto se pode aferir a ocorrência ou não de legítima defesa a afastar a ilicitude da conduta.

ADPF 635 / RJ

A função dos indicadores de violência desproporcional não é, portanto, servir como justificativa *a priori*, mas sim, quando lidos em conjunto e se verificada a ultrapassagem dos limites considerados como razoáveis, explicitarem situação contextual de uso abusivo da força letal, sendo essa a razão de servirem como referência para um olhar permanente pela redução e acompanhamento da letalidade policial.

A utilização dos referidos indicadores vai ao encontro da fundamentação das notas técnicas juntadas aos autos pelo Grupo Geni, da Universidade Federal Fluminense (eDOC 1000; eDOC 1089). De outro lado, sua natureza dinâmica e proporcional acolhe parcialmente os argumentos deduzidos pelo Estado do Rio de Janeiro por meio de seu Instituto de Segurança Pública, na medida em que leva em conta a oscilação da intensidade da atuação policial em relação à ocorrência de conflitos armados e períodos de crise na segurança pública.

Os parâmetros são suficientemente flexíveis, da mesma maneira, para levar em conta a alegada “excepcionalidade crônica” da situação da segurança pública fluminense e possíveis momentos de intensificação de conflitos, visto que a consequente elevação do número de mortes violentas intencionais interfere nas métricas.

Em primeiro lugar, o indicador que trata da relação entre mortes decorrentes de intervenção policial e o total de mortes violentas intencionais no período vem com a recomendação inicial de que uma proporção superior a 10% das primeiras em relação à segunda seria indicativo concreto de uso abusivo de força letal pelo Estado, de acordo com o professor Ignacio Cano (*Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*, 1997).

Já foi citado que, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024, em 2023 o percentual de mortes decorrentes de intervenção de forças de segurança representou 13,8% de todas as mortes violentas intencionais no país. No Estado do Rio de Janeiro, em 2023, com 4.270 mortes violentas intencionais e 871 mortes decorrentes de intervenção policial, **tal percentual foi de 20,4%.**

Em segundo lugar, a relação entre letalidade policial e vitimização

ADPF 635 / RJ

policial indica, dentro de determinada proporção, um ponto a partir do qual se considera que o uso de força letal pela polícia está muito provavelmente ocorrendo fora do contexto de confrontos armados.

De acordo com o professor Paul Chevigny, em trabalho de 1990, referência nesse debate, e que lida empiricamente com dados do Brasil, além de Argentina e Jamaica, “há uma correlação aproximada entre violência da e contra a polícia; ou seja, ambas tendem a crescer e diminuir de forma conjunta” (“Police deadly force as social control: Jamaica, Argentina and Brazil”. *Criminal Law Forum*, v. 1, n. 3, 1990, pp. 392-396).

Apenas para exemplificar, sem embargo de caber ao Comitê de Acompanhamento o debate aprofundado sobre a metodologia mais adequada de monitoramento de tais indicadores, anote-se que, sistematizando dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2009 a 2016, o professor Luís Felipe Zilli demonstrou que a relação entre letalidade e vitimização policial no Brasil já teve proporções como “8:1”, em 2009, e “9:1”, em 2016 (ZILLI, L. F. “Letalidade e vitimização policial: características gerais do fenômeno em três estados brasileiros”. *Boletim de Análise Político-Institucional do IPEA*, n. 17, 2018, p. 72). Nos Estados Unidos, o FBI trabalha com a média de “12:1” (Loche, 2010, *supra*, p. 49).

As novas determinações desta decisão são, como se vê, prevalentemente “de meio” ou “de processo”, ou seja, garantem maior transparência e publicidade de dados, maior acompanhamento por parte da sociedade civil e fortalecem a atribuição de controle externo da atividade policial a ser exercida pelo Ministério Público.

O que se espera é que a confirmação das medidas cautelares proferidas e o cumprimento das novas determinações conduzam à redução paulatina e constante dos índices de letalidade policial, como já vem ocorrendo, em parâmetros que possam ser considerados proporcionais ao contexto do Estado do Rio de Janeiro.

Em uma camada mais profunda, na qual só resta o que chamamos esperança, almeja-se que conduzam à consolidação, ainda que gradualmente, de uma nova cultura organizacional com mais transparência, mais eficiência e que reverterá, ao final e ao cabo, em mais

ADPF 635 / RJ

segurança pública para todos, incluindo os policiais que arriscam suas vidas todos os dias e os milhões de trabalhadores e trabalhadoras que residem nas comunidades periféricas do Estado do Rio de Janeiro sem qualquer envolvimento com atividades criminosas e são diariamente vitimizadas por uma violência que vem de todos os lados.

4. Dispositivo

Pelo exposto, julgo parcialmente procedente os pedidos desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, para:

1. Homologar parcialmente o conjunto de atos normativos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro na qualidade de “plano de redução da letalidade policial” e determinar, em adição a seu conteúdo, para:

1.1. Que o Estado do Rio de Janeiro promova as adequações normativas e administrativas necessárias quanto à mensuração e monitoramento da letalidade policial para que divulgue os dados relativos à letalidade policial com as seguintes especificações:

1.1.1. Inclusão de dois novos indicadores que abarquem eventos de uso excessivo ou abusivo da força legal e eventos com vitimização de civis em contexto de confronto armado, com a participação de forças de segurança, mas com autoria indeterminada do disparo.

1.1.2. Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de civil, especificando: (i) Qual corporação (se polícia civil ou militar); (ii) Qual unidade ou batalhão; (iii) Se o agente envolvido estava em serviço; (iv) Se o fato ocorreu no contexto de operação policial.

1.1.3. Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de policial, especificando: (i) Qual corporação (se polícia civil ou militar); (ii) se a vítima estava em serviço.

1.2. Que o Ministério da Justiça e da Segurança Pública adote as

ADPF 635 / RJ

providências cabíveis junto ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP) para que sejam abertos os campos necessários viabilizando a inserção, por parte de todos os entes federados, dos dados desagregados sobre as mortes decorrentes de intervenção policial.

2. Reconhecer um estado de coisas **ainda** inconstitucional na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, cujo enfrentamento e superação serão objeto de acompanhamento nos termos desta decisão.

3. Determinar a criação de **Comitê de Acompanhamento**, com caráter administrativo, da decisão proferida pela Corte para o fim de acompanhamento, apoio e fiscalização, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e órgãos competentes, de seu cumprimento e implementação, com a seguinte composição, coordenação e diretrizes gerais:

Composição:

1. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (coordenação).
2. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (vice coordenação).
3. Secretaria de Estado da Segurança Pública do Rio de Janeiro ou órgão de alta governança com atribuições similares, por indicação do Governador do Estado.
4. Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro.
5. Representante do Conselho Nacional de Justiça, por indicação de sua Presidência.
6. Representante do Conselho Nacional do Ministério Público, por indicação de sua Presidência.
7. Duas representações da sociedade civil, sendo um(a) pesquisador(a) com notória especialização na área de segurança pública e uma entidade com representatividade, designados pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça.
8. Três especialistas na área de gestão e políticas públicas, designados(as) pela Presidência do Conselho Nacional de

ADPF 635 / RJ

Justiça.

Diretrizes gerais de organização e funcionamento:

1. O Comitê de Acompanhamento consiste em colegiado interinstitucional com caráter consultivo e não deliberativo, visando à fiscalização e acompanhamento da execução das medidas determinadas no bojo da ADPF 635.

2. O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro exercerá a coordenação e, com a sua concordância, fornecerá o espaço físico e a estrutura necessária para as reuniões e comunicação entre os membros.

3. A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro exercerá a vice coordenação e, com a sua concordância e em caso de impossibilidade do coordenador, fornecerá o espaço físico e a estrutura necessária para as reuniões e comunicação entre os membros.

4. Em caso de descumprimento de decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no âmbito da ADPF 635, o Comitê de Acompanhamento reportará: a) a magistrado/a auxiliar designado/a pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça, a quem fica delegada a competência para análise de eventuais providências judiciais em fase de execução, com os poderes necessários para garantir seu cumprimento, na forma do artigo 139, IV, do Código de Processo Civil; b) ao promotor natural, para apuração de eventual responsabilidade administrativa e criminal.

5. Periódica e sistematicamente, em prazos não superiores a seis meses, o Comitê: (i) em reunião pública e aberta, coletará dados e informações da população e comunidades diretamente interessadas, sem prejuízo da realização de reuniões de acesso restrito, a qualquer tempo, pelo Comitê; (ii) divulgará relatório técnico de monitoramento com os principais indicadores de medição da letalidade e da vitimização policial no Estado do Rio de Janeiro.

6. O prazo inicial de monitoramento fica estabelecido em 4 (quatro) anos a contar da data de publicação do acórdão desta

ADPF 635 / RJ

decisão, estabelecendo-se como condição para o encerramento dos trabalhos a constatação de que, no decurso do prazo, os “indicadores de violência desproporcional” sejam considerados, em seu conjunto e contexto, aceitáveis.

7. Recomenda-se o diálogo constante com o Comitê Nacional de Monitoramento do Uso da Força previsto pelo art. 8º do Decreto 12.341/2024 e com o Conselho Nacional do Ministério Público visando o compartilhamento de experiências e o aprimoramento das práticas de controle externo da atividade policial nos estados e no Distrito Federal.

4. Determinar, de forma definitiva, que o Estado do Rio de Janeiro observe, seja no contexto de ações policiais ou de operações policiais, a Lei 13.060, de 2014, e seu regulamento, quanto ao uso diferenciado da força, bem como os “Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei” (PBUFAF), adotado pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, de 1990, e o “Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei”, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas de 17 de dezembro de 1979, especialmente no emprego de força letal e na fiscalização de sua legalidade, para aferição da necessidade e da proporcionalidade das medidas adotadas, a serem avaliadas, em cada situação concreta, pelas próprias forças de segurança, cabendo aos órgãos de controle e ao Poder Judiciário avaliar as justificativas apresentadas, quando necessário.

5. Recomendar ao Estado do Rio de Janeiro que crie um programa de assistência à saúde mental aos profissionais de segurança pública, na condição de componente da reavaliação periódica prevista no art. 185, parágrafo único, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, estabelecendo como obrigatório o atendimento psicossocial quando houver envolvimento em incidente crítico.

ADPF 635 / RJ

6. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, promova as alterações normativas necessárias para regulamentar a aferição da incidência de letalidade anormal na atuação funcional. Para tanto, deve prever modulações por tipo de policiamento exercido e área de atuação, e a previsão de afastamento preventivo, distinta de eventual medida disciplinar, e desde que individualizada a conduta, de atividades de policiamento ostensivo dos agentes envolvidos em mais de uma ocorrência com morte decorrente de intervenção policial no período de um ano.

7. Conferir interpretação conforme ao art. 2º do Decreto Estadual 27.795/2001-RJ, a fim de condicionar a utilização de helicópteros nas operações policiais aos casos de observância da estrita necessidade, comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado.

8. Determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade: (i) a diligência, no caso específico de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, assim, o ingresso forçado em 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.

ADPF 635 / RJ

9. Determinar, em cumprimento à Lei Estadual nº. 7.385/2016-RJ, a regulamentação, em até 180 (cento e oitenta) dias, da presença obrigatória de ambulâncias em operações policiais com risco de conflito armado, podendo os veículos permanecerem no local mais próximo possível em que seja viável a prestação do atendimento médico em segurança.

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

11. Determinar que, no caso da realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) o respeito rigoroso às exigências de proporcionalidade e do uso diferenciado da força, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões, com o envio dessa justificativa ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em até 24 horas; (ii) a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos; e (iii) o acompanhamento e contínuo aprimoramento, pelo Comitê de Acompanhamento, dos protocolos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde.

12. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro e ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro a obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e

ADPF 635 / RJ

disponibilizar relatórios detalhados ao fim de cada operação policial, acrescidos das seguintes medidas objetivas de transparência e controle em cada fase da operação:

Etapa Prévia à Operação:

1- Formalização de planejamento, preferencialmente formalizado em procedimento administrativo sigiloso, no que couber, para resguardar a própria operação, com indicação concreta dos objetivos da operação, fatores de risco envolvidos, registro de aprovação ou desaprovação da operação por Autoridade de Segurança ocupante de cargo de direção na força policial;

2- Caso aprovada a operação policial, comunicação concomitantemente à deflagração da operação ao Ministério Público e aos gestores públicos das áreas de educação, saúde e transporte para fins de adoção de medidas para assegurar a integridade dos servidores públicos e população civil usuária de tais serviços;

3- Criação de protocolos operacionais padrão para realização de operações policiais emergenciais, com obrigatória indicação de quais circunstâncias fáticas imprevisíveis impediram o planejamento prévio à deflagração da operação policial, abrangendo também as medidas de articulação concreta com as redes de saúde, educação e transporte para mitigação de riscos, inclusive para disponibilização de ambulância acaso a força policial não consiga suprir a demanda emergencial, bem como assegurada a imediata comunicação ao Ministério Público quando do desencadeamento da operação.

Durante Operação Policial:

1- Garantia da presença de ambulância para prestação de socorro a pessoas eventualmente feridas;

2- Garantia da utilização de câmeras corporais (COPs) por todos ou pela maior parte dos agentes envolvidos na operação policial, conforme disponibilidade do equipamento, com orientação de acionamento do "modo ocorrência", ou mecanismo análogo que garanta qualidade de

ADPF 635 / RJ

áudio e vídeo à mídia, tão logo iniciado o deslocamento do efetivo para área de operação;

3- Garantia de socorro imediato a pessoas feridas durante operação policial, inclusive com oferta de treinamento periódico aos agentes de segurança em Atendimento Pré-Hospitalar Tático (APH-T), para correta prestação de primeiros socorros até efetiva a chegada de profissionais de saúde, documentando-se os primeiros socorros prestados, inclusive com as câmeras corporais, a fim de demonstrar que o ferido foi removido ainda com vida do local;

4- Assegurar, sempre que não implique em riscos maiores à população local, a estabilização da área de operação para realização de perícia de local em caso de morte, de civis ou agentes de segurança, durante a operação policial. A não preservação do local deverá ser minuciosamente justificada pela Autoridade de Segurança responsável pela execução da operação, inclusive com indicação da Autoridade Policial acionada, especificando-se eventual recusa desta a comparecer ao local do fato penalmente relevante em apuração;

5- Comunicação imediata ao Ministério Público da ocorrência de mortes ou lesões corporais por projéteis de arma de fogo durante operações policiais;

6- Viabilização de acompanhamento remoto pela Corregedoria da Corporação e pelo Ministério Público, através do sistema de câmeras corporais (COPs), da atuação dos policiais empregados em operações policiais.

Etapas Posteriores ao Encerramento da Operação:

1- Encaminhamento no prazo de 24 horas do relatório final de operação policial ao Ministério Público, com indicação de quais objetivos delineados na fase de planejamento foram alcançados e quais não foram atingidos, elencando-se, ainda, os resultados mensuráveis da operação (quantitativos de armas, munições, explosivos e entorpecentes apreendidos, número de mandados cumpridos, número de pessoas presas em flagrante, ruas desobstruídas com indicação de tonelagem de

ADPF 635 / RJ

barricadas retiradas), além de relatório de descarga de munição utilizada pelos policiais.

2- Em caso de ocorrência de Morte por Intervenção de Agentes do Estado, ainda que fora de contexto de operações policiais, garantir a investigação direta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro com apoio, sempre que possível, do órgão de Polícia Judiciária da União e/ou de peritos e investigadores integrantes da Força Nacional de Segurança Pública;

3- Providenciar a imediata comunicação aos familiares da pessoa vitimada sobre seu estado de saúde, nosocômio para onde foi encaminhado e, eventualmente, sobre seu óbito, disponibilizando, inclusive canal de atendimento no âmbito da Secretaria de Segurança para obtenção de informações a familiares de civis vitimados;

4- Garantir às vítimas e/ou familiares de vítima acesso às investigações de mortes por intervenção de agentes do Estado, excetuadas as diligências sigilosas ainda em curso;

5- Avaliação por comissão de revisão das mortes por intervenção de agentes do Estado e de policiais em operações, para constante aprimoramento dos protocolos de planejamento e execução de operações policiais em comunidades.

13. Reconhecer que o Estado do Rio de Janeiro vem instalando 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 e que foram editados, no ponto, atos normativos apresentados na condição de componentes necessários do plano de redução da letalidade policial, devendo ser acrescidas as seguintes determinações complementares:

13.1. que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, comprove a implantação das câmeras corporais na Polícia Civil nas hipóteses pertinentes, com a publicação da respectiva regulamentação, abrangendo os casos em que a Polícia Civil do Estado realiza atividades

ADPF 635 / RJ

de patrulhamento e policiamento ostensivo, operações policiais planejadas e atividades ou diligências externas;

13.2. que fica autorizado o recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelo Estado do Rio de Janeiro por meio de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere para viabilizar o cumprimento da presente decisão, ainda que distinto seja o prazo de preservação das imagens em relação à regulamentação do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, até o encerramento dos contratos vigentes na data deste julgamento.

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

15. Declarar a nulidade, com redução de texto, da expressão “Delegado de Polícia” constante do art. 21 da Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (LC 204/2022-RJ).

16. Vedar a atuação de peritos vinculados à Superintendência-Geral de Polícia Técnico-Científica do Estado do Rio de Janeiro quando a investigação tratar de possível cometimento de crime por parte de policial civil do Estado do Rio de Janeiro, enquanto a perícia criminal permanecer inserida na estrutura da Polícia Civil do Estado, devendo o Ministério Público, na condição de responsável pela investigação direta, tomar as providências cabíveis a fim de viabilizar a perícia com outros profissionais. Caso o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro indique não dispor da estrutura necessária para a realização da perícia no

ADPF 635 / RJ

caso concreto, fica autorizado o prosseguimento com a realização da perícia pela Superintendência-Geral de Polícia Técnico-Científica do Estado, para o fim de evitar a paralisação da investigação.

17. Determinar 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, no âmbito da justiça comum caso se trate de apuração de crime doloso contra a vida. Deve a investigação atender ao que exige o Protocolo de Minnesota, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à 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, acolhendo também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão.

18. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, em decorrência do artigo 129, VII, da CRFB, compartilhe e envie ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, sob pena de responsabilização administrativa e criminal, por meio de canal por este indicado, os dados e microdados, com georreferenciamento, dos sistemas informáticos operados pelas forças de segurança pública, incluindo dados sobre operações policiais, registros de ocorrência, laudos periciais e demais informações sobre investigações penais, tão logo tais documentos sejam produzidos.

19. Determinar o envio ao Governo Federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, de cópia da presente decisão e dos documentos constantes dos autos com recomendações atinentes ao controle de armas e munições no Estado do Rio de Janeiro e no Brasil (eDOC 717, eDOC 959, eDOC 998, eDOC 999 e eDOC 1045), a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as providências cabíveis quanto ao aprimoramento da política pública de controle de armas e munições,

ADPF 635 / RJ

notadamente quanto: (i) à integração entre os sistemas de rastreabilidade do Ministério da Defesa e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública; (ii) à adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Sistema Nacional de Análise Balística; (iii) ao cadastramento das armas destinadas às Polícias Estaduais do Estado do Rio de Janeiro, caso ainda não estejam cadastradas, nos respectivos sistemas nacionais de controle e rastreabilidade; (iv) ao aprimoramento da política de marcação e uniformização das armas de fogo adquiridas pelo Estado, a ser feita nos termos dos artigos 7º e 8º da Portaria nº. 213/2021 do Comando Logístico do Exército Brasileiro.

20. Determinar o envio ao Governo Federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, de cópia da presente decisão, a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as possibilidades de apoio logístico e financeiro visando à viabilização do aparelhamento e reestruturação das carreiras da Polícia Científica do Rio de Janeiro.

21. Confirmar o indeferimento dos pedidos de itens “C” e “H”; bem como o reconhecimento da perda de objeto do pedido de item “P” e o não conhecimento do pedido de item “Q”.

22. Ficam confirmadas, nos termos e na extensão deste julgamento, as medidas cautelares deferidas por ocasião do referendo de medida cautelar, de tutela provisória incidental e do julgamento dos embargos declaratórios na medida cautelar.

É como voto, pela procedência da ação, nos termos expostos.

05/02/2025

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

APARTE

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Vossa Excelência me concede um brevíssimo aparte, Ministro Fachin?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - A Vossa Excelência, sempre, a jurisprudência lhe beneficia.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Eu lhe agradeço a deferência e o carinho.

Ministro Fachin, apenas para sublinhar esse número, porque é vital para o desate do debate rico que teremos doravante.

É absolutamente falso que uma polícia que mata mais é mais eficiente. É a síntese dos números que Vossa Excelência traz, porque, no Rio de Janeiro, houve exatamente esta trajetória: queda da letalidade policial, queda da vitimização policial e queda do Crime Violento Letal Intencional - CVLI, infirmando, negando totalmente a mitificação de que uma polícia, para ser boa, tem de matar muita gente. Esses números realmente são de enorme importância.

Quero homenagear todos que participaram desse importante resultado. A polícia do Rio de Janeiro está longe de ser a que mais mata no Brasil, proporcionalmente. Realmente esses resultados que Vossa Excelência mostram iluminam um aspecto importante para o Estado do Rio, para todo o Brasil. Faço essa referência elogiosa ao trabalho de Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Muito obrigado, Ministro Dino!

A esses dados se agregam outros mais recentemente divulgados, referentes ao ano de 2024, que indicam que o índice de homicídios dolosos foi o menor da série histórica desde 1991, com redução de 11%, em 2024, do ano anterior, 2023.

05/02/2025

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO**APARTE**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Também eu gostaria de cumprimentar Vossa Excelência pelo belíssimo relatório que integra seu voto de forma circunstanciada. O fato de existirem territórios ocupados é de uma gravidade sem tamanho e muitas dessas operações são voltadas para esses territórios. Parece-me que, na medida em que isso é detalhado, ocupação pelo tráfico, no caso do Rio de Janeiro, ou ocupação por milícias e, depois, a penetração disso nos estamentos políticos, sugere quase que - não quero ser pessimista -, de imediato, uma incapacidade do próprio Estado, unidade federada, de lidar com esse problema.

É absurdo conceitual dizer que há territórios ocupados por facções criminosas, mas passamos a conceptualizar e a admitir como se fosse algo natural. Eu me animo, na sequência do debate, a dizer isso, considerando inclusive os crimes praticados: tráfico de drogas, tráfico de armas. Essas questões deveriam ter uma supervisão muito forte da Polícia Federal, de setores do Ministério Público Federal, porque me parece que, a rigor, embora muito bem estruturada a ADPF, estamos a discutir, talvez, sintomas, e não a falar das causas.

O fato de admitirmos e sabermos que determinada comunidade é do grupo A ou do grupo B fala por si sobre uma fragmentação territorial, um redesenho federalista, uma série de problemas que talvez devêssemos, pelo menos, ensaiar seu enfrentamento. Certamente a Polícia Federal disporia de condições, talvez, de mapear esses grupos. A União tem instrumentos - COAF, Receita Federal - para esse tipo de enfrentamento. A rigor, estamos a discutir uma questão decorrente do domínio que se instalou e que estamos dando um pouco como normal, o que não pode ser. Não pode haver grupos armados dominando territorialmente qualquer unidade da federação.

ADPF 635 / RJ

Permito-me fazer esse registro, até para processo mnemônico, para que eventualmente voltemos a discutir a matéria.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ministro Fachin?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Pois não, Presidente.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Só para endossar o que acaba de dizer o Ministro Gilmar Mendes.

Também faz parte das minhas maiores preocupações a naturalização do absurdo, e é um pouco o que aconteceu. A dramática violação dos direitos humanos nessas comunidades, além da violência em si, é um tipo de dominação que impede as famílias pobres mais honestas de educarem seus filhos em uma cultura de honestidade, porque são cooptados ou intimidados pelo crime organizado. Fazer parte da organização acaba sendo um símbolo de *status* ou sucesso, de ascensão social: uma absurda inversão dos valores civilizatórios, os quais precisamos defender.

Provavelmente ouviremos que nos estamos metendo no que não se deve. Esse é um problema não resolvido até hoje, e precisamos, em alguma medida, contribuir para sua solução. É o que Vossa Excelência está fazendo nesse belíssimo voto.

A observação do Ministro Gilmar, no sentido de passarmos a tratar com naturalidade o simplesmente inaceitável, merece ser pontuada para começarmos a enfrentar essa situação.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Muito obrigado, Presidente, muito obrigado, Ministro Gilmar!

Vossa Excelência se referiu à dramática situação dos direitos humanos nas comunidades e favelas. Nessa altura da exposição, gostaria de registrar que vários representantes das comunidades das favelas, bem como familiares de vítimas de balas perdidas e da violência estatal, muitas delas crianças vítimas, puderam trazer sua voz, suas dores e a dignidade de seu luto ao espaço do Supremo Tribunal Federal, por ocasião da audiência pública.

ADPF 635 / RJ

Rememorando esse importante momento, concluo essa introdução e passo à análise e voto em relação a cada um dos diversos tópicos suscitados.

05/02/2025

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

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

ADPF 635 / RJ

PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
AM. CURIAE.	:COLETIVO PAPO RETO
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS
AM. CURIAE.	:REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA
AM. CURIAE.	:FALA AKARI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	:PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S)	:ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S)	:ISABELLA VIEIRA MACHADO HENRIQUES
ADV.(A/S)	:PEDRO MENDES DA SILVA
AM. CURIAE.	:PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	:EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
AM. CURIAE.	:ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO DO ESTADO DO RJ
ADV.(A/S)	:THIAGO GOMES MORANI
AM. CURIAE.	:CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CFOAB
ADV.(A/S)	:FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY
AM. CURIAE.	:CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL - CEJIL
ADV.(A/S)	:MARIA BEATRIZ GALLI BEVILLACQUA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM
ADV.(A/S)	:DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:RAFAEL RAMIA MUNERATI
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE PESQUISAS LABJACA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL - IARA

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO INDEPENDENTE MÃES DE MAIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL
ADV.(A/S)	:OPHIR FILGUEIRAS CAVALCANTE JUNIOR
AM. CURIAE.	:DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIAO
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE - IAL
ADV.(A/S)	:FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S)	:DANIEL SANCHEZ BORGES
ADV.(A/S)	:TÂNIA MONIQUE FAIAL CORREA
ADV.(A/S)	:GILBERTO SANTIAGO LOPES
ADV.(A/S)	:RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
ADV.(A/S)	:KARINA OLIVEIRA MARINHO
AM. CURIAE.	:NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS (LADIH)
ADV.(A/S)	:ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIMINALÍSTICA - ABC
ADV.(A/S)	:RAFAEL ALFREDI DE MATOS
ADV.(A/S)	:LUIZ GUILHERME ROS
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:GUSTAVO KELLY ALENCAR
AM. CURIAE.	:SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIARIOS DE CARGAS E LOGISTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS ASSOCIACOES DE FAVELAS COMUNIDADES E AMIGOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAFCAERJ
ADV.(A/S)	:GUILHERME RODRIGUES TARTARELLI PONTES
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO DE ATACADISTAS E DISTRIBUIDORES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ¿ ADERJ

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:OLAVO FERREIRA LEITE NETO
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS OPERADORES PORTUARIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDOPERJ
ADV.(A/S)	:PATRICIA GOMES PEREIRA AYRES
AM. CURIAE.	:LOGISTICA BRASIL - ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS USUARIOS DOS PORTOS, DE TRANSPORTES E DA LOGISTICA
ADV.(A/S)	:LUIZ CARLOS FERRARI GONÇALVES FILHO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO NACIONAL DA ADVOCACIA CRIMINAL
ADV.(A/S)	:JAMES WALKER NEVES CORRÊA JÚNIOR
ADV.(A/S)	:MARCIO GUEDES BERTI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA NEGRA POR UMA NOVA POLITICA DE DROGAS
ADV.(A/S)	:VÍTOR MEDEIROS DE LUCENA
AM. CURIAE.	:CLÍNICA INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DA FND/UFRJ
ADV.(A/S)	:CAROLINA ROLIM MACHADO CYRILLO DA SILVA
AM. CURIAE.	:FUNDACAO OSWALDO CRUZ
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE DEFESA DA POPULAÇÃO NEGRA (IDPN)
ADV.(A/S)	:JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA
ADV.(A/S)	:DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA
AM. CURIAE.	:MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DE SUPERMERCADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ANA PAULA ALMEIDA DA ROSA
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS EMPRESAS DE MOBILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ELAINE FASOLLO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	:KARINE MOREIRA GARCIA
AM. CURIAE.	:MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE

ADPF 635 / RJ

	JANEIRO
CTS. VUL.	:DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	:CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S)	:FABRICIO CORREIA DE AQUINO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	:LUCIANA LAURIA LOPES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO TODOS PELO RIO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E ASSUNTOS DE POLÍCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:CARLOS ALBERTO FERREIRA DIAS
AM. CURIAE.	:COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:WALLACE DE ALMEIDA CORBO
ADV.(A/S)	:CECILIA DE QUEIROZ GONCALVES DE ALMEIDA PADRAO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
ADV.(A/S)	:GUILHERME HENRIQUE DOLFINI GONCALVES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO VLADIMIR HERZOG
ADV.(A/S)	:ANDRÉ LUIZ DE CARVALHO MATHEUS

APARTE

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, pela ordem, se o Ministro Fachin me permite?

O fato de a propositura dessa ação indicar um estado de coisas

ADPF 635 / RJ

inconstitucional revela não haver uma naturalização desse fenômeno, uma normalização desse absurdo. Na verdade, a ação é proposta diante dessa realidade cruel. Conforme Vossa Excelência disse, alguém tem de resolver esse problema.

A grande questão é saber, em havendo essas ocupações, qual é a solução constitucionalmente admissível para conjurar esse estado de coisas inconstitucional?

Sou nascido no Rio de Janeiro e posso afiançar que a população do Rio de Janeiro está muito abalada com esse estado de coisas inconstitucional. Hoje mesmo as notícias nos jornais são no sentido de que, diariamente, são roubados carros, há mortes diuturnas noticiadas.

Não há realmente esse estado de contemplação de coisas inconstitucionais, daí a preocupação de como será essa nossa tarefa tão árdua, principalmente a partir de um voto denso e com as minúcias que Vossa Excelência traz, de como será nossa solução *per curiam* para conjurar esse estado de coisas inconstitucionais, respeitando o federalismo, a autonomia dos estados, ainda que haja um ator coadjuvante para auxiliar o estado a sair dessa situação.

05/02/2025

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

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

ADPF 635 / RJ

PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
AM. CURIAE.	:COLETIVO PAPO RETO
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS
AM. CURIAE.	:REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA
AM. CURIAE.	:FALA AKARI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	:PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S)	:ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S)	:ISABELLA VIEIRA MACHADO HENRIQUES
ADV.(A/S)	:PEDRO MENDES DA SILVA
AM. CURIAE.	:PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	:EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
AM. CURIAE.	:ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO DO ESTADO DO RJ
ADV.(A/S)	:THIAGO GOMES MORANI
AM. CURIAE.	:CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CFOAB
ADV.(A/S)	:FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY
AM. CURIAE.	:CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL - CEJIL
ADV.(A/S)	:MARIA BEATRIZ GALLI BEVILLACQUA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM
ADV.(A/S)	:DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:RAFAEL RAMIA MUNERATI
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE PESQUISAS LABJACA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL - IARA

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO INDEPENDENTE MÃES DE MAIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL
ADV.(A/S)	:OPHIR FILGUEIRAS CAVALCANTE JUNIOR
AM. CURIAE.	:DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIAO
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE - IAL
ADV.(A/S)	:FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S)	:DANIEL SANCHEZ BORGES
ADV.(A/S)	:TÂNIA MONIQUE FAIAL CORREA
ADV.(A/S)	:GILBERTO SANTIAGO LOPES
ADV.(A/S)	:RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
ADV.(A/S)	:KARINA OLIVEIRA MARINHO
AM. CURIAE.	:NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS (LADIH)
ADV.(A/S)	:ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIMINALÍSTICA - ABC
ADV.(A/S)	:RAFAEL ALFREDI DE MATOS
ADV.(A/S)	:LUIZ GUILHERME ROS
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:GUSTAVO KELLY ALENCAR
AM. CURIAE.	:SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIARIOS DE CARGAS E LOGISTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS ASSOCIACOES DE FAVELAS COMUNIDADES E AMIGOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAFCAERJ
ADV.(A/S)	:GUILHERME RODRIGUES TARTARELLI PONTES
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO DE ATACADISTAS E DISTRIBUIDORES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ; ADERJ

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:OLAVO FERREIRA LEITE NETO
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS OPERADORES PORTUARIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDOPERJ
ADV.(A/S)	:PATRICIA GOMES PEREIRA AYRES
AM. CURIAE.	:LOGISTICA BRASIL - ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS USUARIOS DOS PORTOS, DE TRANSPORTES E DA LOGISTICA
ADV.(A/S)	:LUIZ CARLOS FERRARI GONÇALVES FILHO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO NACIONAL DA ADVOCACIA CRIMINAL
ADV.(A/S)	:JAMES WALKER NEVES CORRÊA JÚNIOR
ADV.(A/S)	:MARCIO GUEDES BERTI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA NEGRA POR UMA NOVA POLITICA DE DROGAS
ADV.(A/S)	:VÍTOR MEDEIROS DE LUCENA
AM. CURIAE.	:CLÍNICA INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DA FND/UFRJ
ADV.(A/S)	:CAROLINA ROLIM MACHADO CYRILLO DA SILVA
AM. CURIAE.	:FUNDACAO OSWALDO CRUZ
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE DEFESA DA POPULAÇÃO NEGRA (IDPN)
ADV.(A/S)	:JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA
ADV.(A/S)	:DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA
AM. CURIAE.	:MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DE SUPERMERCADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ANA PAULA ALMEIDA DA ROSA
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS EMPRESAS DE MOBILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ELAINE FASOLLO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	:KARINE MOREIRA GARCIA
AM. CURIAE.	:MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE

ADPF 635 / RJ

	JANEIRO
CTS. VUL.	:DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	:CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S)	:FABRICIO CORREIA DE AQUINO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	:LUCIANA LAURIA LOPES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO TODOS PELO RIO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E ASSUNTOS DE POLÍCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:CARLOS ALBERTO FERREIRA DIAS
AM. CURIAE.	:COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:WALLACE DE ALMEIDA CORBO
ADV.(A/S)	:CECILIA DE QUEIROZ GONCALVES DE ALMEIDA PADRAO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
ADV.(A/S)	:GUILHERME HENRIQUE DOLFINI GONCALVES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO VLADIMIR HERZOG
ADV.(A/S)	:ANDRÉ LUIZ DE CARVALHO MATHEUS

APARTE

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro Fachin, só uma observação para reflexão, já que Vossa Excelência encerrou a questão do uso progressivo da força. Essa é uma questão

ADPF 635 / RJ

importantíssima, mas nós temos que deixar claro, para que não sejamos mal compreendidos.

Lamentavelmente, a questão ideológica e política, no Rio de Janeiro, e o fracasso de várias agendas ou políticas públicas de segurança vêm sendo agora jogados no Supremo Tribunal Federal. Mas me parece importante deixar claro aqui, Ministro Fachin, e eu já havia dito na cautelar, qualquer operação no Rio de Janeiro, porque nós estamos a falar do Rio de Janeiro, em qualquer operação contra milícias, contra o tráfico de drogas, parece-me óbvio que o armamento a ser utilizado é o armamento mais pesado possível que a polícia tenha. É impossível que, daqui do Supremo Tribunal Federal, nós insinuemos à polícia que ela possa ingressar numa operação contra a milícia, contra o tráfico de drogas - lamentavelmente foi mencionada por Vossa Excelência e pelo Ministro Gilmar a questão de terrenos e áreas controladas -, e que haja outra possibilidade de operação policial que não seja com armas letais.

E aí vem uma questão que é importantíssima, que nós precisamos realmente discutir, como Vossa Excelência vem fazendo e traz nesse belíssimo voto, a questão das causas e dos efeitos. Há até um tópico a que mais adiante também vou me referir no meu voto, a questão da utilização de helicópteros, a questão da possibilidade de a polícia realizar operações perto de escolas e hospitais. A partir do momento em que se veda isso ou se restringe, as milícias e o tráfico utilizarão essas áreas para realizar o crime.

É muito difícil nós, daqui, entrarmos em pontos específicos de operações policiais em áreas em que a população - e nós não podemos romantizar isso, como infelizmente alguns fazem, principalmente em novelas, em seriados -, em grande parte dessas áreas, é escravizada pelo tráfico de drogas, pelas milícias. Se eles discordarem de algo, Ministra Cármen, serão mortos. Se a população discordar que o traficante, o miliciano utilize sua casa, convide sua filha para sair, eles serão mortos. É uma escravidão moderna, com o uso de armas, de ameaças, de coação.

Então, uma coisa são as operações, e não há possibilidade - e digo isso aqui, com todo respeito às opiniões em contrário, como alguém, no

ADPF 635 / RJ

período das olimpíadas, que organizou a segurança no Rio de Janeiro, como Ministro da Justiça. Em um determinado momento - e as forças policiais do Rio de Janeiro se recordam -, uma viatura da Força Nacional foi fuzilada, porque realizava um policiamento de rotina. Não é possível dizer que as forças policiais devem ingressar e, a partir da operação, ir verificando o uso progressivo da força. É necessário, para que os policiais não sejam mortos, entrar com a força máxima possível. Isso é a causa. O efeito é diferente. Qualquer desvio deve ser apurado.

A questão - e, depois, irei sugerir a Vossa Excelência alguns pontos - não pode ser colocada apenas no Poder Executivo, nas polícias. A responsabilidade do Ministério Público e do Poder Judiciário, nesse caso, é muito grande. E eu cito um exemplo lamentável, recente, em que uma operação deu errado - todos se recordam, foi julgado recentemente, do catador de recicláveis, Luciano Macedo -, na qual o policiamento, na verdade eram as forças armadas em GLO, desferiu 82 tiros no seu carro. Desses 82, 62 tiros acertaram nele. Óbvio, aqui há claramente um desvio ilícito, criminoso da operação policial. Só que uma coisa é o desvio ilícito, outra é dizer que, nas próximas operações, a polícia ou as forças armadas em GLO não podem utilizar fuzil para enfrentar milicianos e traficantes. São coisas diversas.

E aí, Ministro Fachin, parece-me que nós temos de trazer para cá também a responsabilidade do Ministério Público, a responsabilidade do Poder Judiciário, porque, nesse caso, a polícia atuou na investigação; o Ministério Público atuou na denúncia e no processo; nesse caso, a Justiça Militar de primeira instância condenou, e lamentavelmente, por 8 a 7, o Superior Tribunal Militar desclassificou para um tipo culposos - 62 tiros! A culpa é da polícia? A culpa desse exagero é da operação policial à época? Não. Se a Justiça tivesse feito a sua parte, as próximas operações policiais seriam, na execução, feitas com mais cautela.

Então, fiz esse aparte, Ministro, para dizer que não é só no Rio de Janeiro, mas em várias partes do país.

A finalização desse julgamento vem sendo muito aguardada para uma sinalização em relação à segurança pública. Nós devemos ser

ADPF 635 / RJ

extremamente rígidos em relação aos abusos, aos desvios cometidos, estabelecer critérios para que esses abusos e desvios possam ser verificados e responsabilizados, mas ao mesmo tempo - e aí me parece ser o cuidado maior que devemos tomar, e Vossa Excelência vem fazendo isso em seu voto - nós não podemos dar uma mensagem de que a polícia não pode ingressar fortemente armada, que a polícia não pode fazer a sua operação em todo o território onde haja criminosos, porque os criminosos estão atuando perto de escolas, os criminosos estão atuando perto de hospitais. As bases que eram feitas pelas polícias estão sendo feitas pelos milicianos e pelos traficantes.

Então, esses ajustes são importantes para que, ao mesmo tempo, nós possamos fortalecer as polícias na execução e punir os desvios. Mas a punição, eu reitero aqui, a punição não é só responsabilidade da polícia, é do Ministério Público e da Justiça. Nós temos que ver onde nós também, em Justiça, estamos errando.

Obrigado, Ministro Fachin!

05/02/2025

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

APARTE

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Ministro Fachin?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Pois não, Ministro.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Gostaria de fazer três perguntas, porque olhei o voto de Vossa Excelência para poder balizar o meu em seguida.

Primeira: Vossa Excelência está delimitando metros quadrados, raio, perímetro ou isso fica a critério da autoridade policial?

Segunda: em relação aos estabelecimentos já existentes, comunidades, às vezes, pequenas. Imaginemos que já haja um batalhão da PM ou uma delegacia perto de uma escola. Essa é a segunda pergunta que gostaria de fazer.

Terceira e última: quando Vossa Excelência fala de operação policial, está sempre excluindo a hipótese de flagrante? Porque, em caso de flagrante, nada disso teria prevalência, imagino.

Seriam essas três perguntas a Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Muito obrigado, Ministro Flávio Dino!

Ocupo-me especialmente da primeira, eis que nas reuniões e interlocuções havidas, e mesmo nos autos, há um conjunto de posições e sustentações para fixar uma determinada distância, ou vista de outro lado, de uma proximidade com os estabelecimentos educacionais.

No voto, opto por um caminho, digamos assim, de natureza principiológica. Não faço a restrição de perímetros como uma dimensão de metragem, porque isso significaria estabelecer um critério formal e, a rigor, com certo grau de abstração para realidades muito distintas. Em uma determinada região ou comunidade, duzentos metros podem equivaler ao que, em outra, significam quatrocentos, do ponto de vista da localização do equipamento público e outras circunstâncias.

ADPF 635 / RJ

O voto, portanto, não vai pela restrição do perímetro, e creio que esse seja eventualmente um caminho.

Seria metricamente fácil adotar uma dessas sugestões que vieram, mas não creio que seja um bom caminho para uma decisão que deva afirmar, principiologicamente, uma diretriz sobre esta matéria.

Talvez as outras perguntas até fiquem um pouco prejudicadas em decorrência dessa resposta, mas, de qualquer sorte, referi-me, sim, somente a operações policiais, como Vossa Excelência bem escrutinou em sua intervenção, pela qual agradeço.

O item seguinte, a letra "h", trata da questão que envolve o sigilo de todos os protocolos de atuação policial.

O pedido inicial era o requerimento de suspensão dos sigilos dos protocolos de atuação policial, inclusive o levantamento do sigilo do Manual Operacional das Aeronaves da Frota da Secretaria de Estado da Polícia Civil.

A cautelar já houvera sido indeferida nesse sentido, apenas faço um pequeno reajuste do voto que proferi na cautelar sobre esse ponto, tendo em conta os fundamentos trazidos por ocasião do voto do eminente Ministro Alexandre de Moraes e dos debates levados a efeito.

Efetivamente resta indeferido o pedido, tal como feito, nada obstante minha posição inicial era pelo deferimento do pedido, pelo levantamento do sigilo. Todavia, o Plenário, já naquele momento, optou, por diversas razões de segurança, em manter o sigilo dos protocolos e do manual citado.

Reajusto, portanto, o voto que lá proferi para acompanhar a posição majoritária do Plenário, sem prejuízo, claro, de outras medidas objetivas de publicidade e transparência sugeridas.

05/02/2025

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

APARTE

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Ministro Fachin, perdoe-me, mas talvez eu seja o próximo a votar e tenho que lhe perguntar.

No caso, seria uma delegação para esse juiz. E o recurso das decisões desse juiz seria de competência de quem? Do Plenário do CNJ, do Plenário do Supremo ou do Tribunal de Apelação a que ele é vinculado?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Do ponto de vista das decisões que o magistrado tomar, como se trata de um magistrado auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça, entendo que o Colegiado próprio para examinar uma irresignação dessas decisões seja do Plenário do Conselho Nacional de Justiça.

O que estou a propor é que o Supremo faça uma delegação desses poderes ao Conselho Nacional de Justiça. Em um primeiro momento, ao magistrado designado e, se houver alguma matéria atinente à apreciação colegiada, pelo colegiado do próprio Conselho Nacional de Justiça.

Noticio, apenas à guisa de nota de rodapé mental, que, em diálogos que mantive em visita à Corte Constitucional da Colômbia, tive muito proveito em discutir o monitoramento, o acompanhamento e a fiscalização da execução de decisões proferidas pela Corte Constitucional em processos estruturais. A solução que trago apanha algumas das dificuldades lá encontradas e possibilidades estruturais daquela Corte Constitucional de levar a efeito diretamente esse acompanhamento.

Pois não, Ministro Alexandre.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Só para refletirmos, estaríamos delegando função jurisdicional ao CNJ, na verdade, o cumprimento e eventual descumprimento das decisões. A execução da decisão judicial é função jurisdicional, ao delegar para o CNJ, ampliaríamos as competências administrativas somente do CNJ. Seria uma novidade do ponto de vista do Supremo Tribunal Federal. Foi isso que entendi.

ADPF 635 / RJ

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - A vossa intervenção, Ministro Alexandre, é inteiramente procedente, é mesmo uma inovação. Isso deriva, como disse, da coleta de algumas experiências de Cortes Constitucionais, como da África do Sul e, diretamente, da Colômbia, donde, de algum modo, haurimos a figura do estado de coisas inconstitucional. Trata-se de uma efetiva inovação e sobre ela devemos refletir, porque o conceito de retenção de jurisdição é compatível com a delegação de poderes.

Todavia, Vossa Excelência está se referindo a uma eventual delegação de poderes jurisdicionais a um órgão que não tem exatamente esse feitiço.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Um órgão administrativo.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Esse é um tema que pode ser debatido se o Tribunal deseja reter para ele ou para o relator designado a jurisdição. Entendo ser fundamental reter a jurisdição na medida, digamos assim, de uma instância superior, como será esse magistrado, do comitê de acompanhamento, e desse magistrado para qual colegiado, isso obviamente poderemos deliberar.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Na questão levantada pelo Ministro Flávio, mesmo que haja uma delegação a um juiz instrutor, não haveria, na verdade, nem necessidade de um recurso. Um pedido de reconsideração poderia ser analisado pelo Ministro-Relator, e não pelo CNJ.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - É possível esse caminho.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Parece-me que estenderíamos muito as competências do CNJ, porque seria eminentemente jurisdicional.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - É possível esse caminho. Apenas não o tomei como primeira via para sugerir porque defenderia uma extensão da minha função. Achei que seria demasiado para o Relator propor a extensão da prática jurisdicional de si mesmo,

ADPF 635 / RJ

mas vejo com bons olhos este caminho.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Proponho eu, então.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Ministro Fachin, permite-me um aparte? Nessa linha, Ministro Fachin, eminentes Colegas, o artigo 21, inciso II, do nosso Regimento fala do papel do Relator no cumprimento, inclusive, de decisões transitadas em julgado e faculta, efetivamente, a delegação de atribuições para a prática de atos processuais não decisórios.

Teríamos que refletir à luz desse dispositivo do nosso Regimento, que, em princípio, só autoriza a delegação de atribuição para a prática de atos processuais não decisórios.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Em matéria de execução penal, nas ações penais originárias, não raro temos tido a delegação de prática, inclusive, de atos de índole jurisdicional ao juiz da execução. É um ponto relevante para refletir sobre essa extensão.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Auxiliando, estou só com 1.900 ações penais.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Imagine se a execução penal ficar apenas com Vossa Excelência!

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Exatamente por isso que propus a questão. Em alguns atos, há pedido de reconsideração, sempre que há um pedido de reconsideração, o Ministro-Relator analisa esses casos.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Salientei este ponto, que, obviamente, fica para deliberação do Colegiado: a retenção da jurisdição; se completamente ao CNJ ou ao magistrado auxiliar, com o envio ao Relator. Não me oponho a nenhuma das duas soluções e vejo com bons olhos.

05/02/2025

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Senhor Presidente, também gostaria de fazer um breve registro.

Após vários diálogos com o Ministro Fachin a propósito dessa temática e de alguns questionamentos que vieram da mídia e Vossa Excelência os respondeu hoje, há um dado que devemos levar em conta para fins da complexa construção da solução desse caso. Parece-me haver uma narrativa no sentido de que as condições de segurança no Rio de Janeiro ter-se-iam agravado em função da liminar e uma *fake news* no sentido de se precisar pedir licença ao Ministério Público, ou uma série de protocolos, para haver operações policiais. Tudo isso corrente; inclusive ouvi de representantes da sociedade civil do Rio de Janeiro representando logística.

Há toda uma história, vamos chamar assim, em torno dessa temática. É preciso que estejamos bastante atentos às repercussões que isso tem e que refletem na imagem do Tribunal. Temos de buscar realmente fazer esses esclarecimentos, conforme o Relator cuidadosamente fez durante longa parte do seu voto.

Mas volto ao ponto inicial de minha fala na primeira parte do voto de Sua Excelência. A rigor estamos a lidar ainda com aspectos que, talvez, tenham a ver com sintomas. O fato grave é essa ocupação de território para fins econômicos e, obviamente, a não resposta do poder público estadual - e não a iremos investigar agora. No final de semana, recebi um vídeo do prefeito Eduardo Paes, mostrando um bairro do Rio de Janeiro, na periferia, onde havia pneus para impedir as pessoas de terem acesso, em que ele disse que esse bairro nunca esteve sob domínio de qualquer facção. Dizia que naquele bairro havia uma associação de policiais civis que pediam à prefeitura para fazer a retirada dos obstáculos e, claro, quando os agentes da prefeitura se dirigem ao local, enfrentam pessoas

ADPF 635 / RJ

armadas.

É um quadro extremamente preocupante e que mostra que as autoridades locais, elas próprias, não dispõem de condições para enfrentar essa temática. Talvez tenhamos que roçar essa questão vendo que muitas das questões podem ser investigadas pela Polícia Federal, que caiam na competência da Polícia Federal.

O Ministro Dino acompanhou essa questão, dirigiu, no Ministério da Justiça, as investigações sobre o caso Marielle e contou com o apoio decisivo da Polícia Federal.

Queria fazer esse registro porque tenho a percepção de que corremos o risco, se não buscarmos medidas com um mínimo de praticidade e efetividade, de ficarmos com a acusação de que estamos dificultando a ação da polícia, coisa que não ocorreu - temos os dados, mas essa versão hoje é muito corrente. Também corremos o risco de não sermos efetivos no que concerne ao problema.

As operações que se fazem nas comunidades têm a ver exatamente, de maneira bastante direta, com a tomada de posse dessas áreas por organizações criminosas, sejam organizações ligadas ao tráfico, ao tráfico de armas, sejam organizações ligadas às milícias, à ocupação irregular do território urbano, imóveis, construção, em suma, todo esse quadro.

Gostaria de fazer esse registro tendo em vista a responsabilidade que recai sobre o Tribunal ao tomar deliberação sobre uma temática tão complexa como esta.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - A impressão que dá, ouvindo, muitas vezes, as declarações, é que os problemas começaram depois da decisão do Supremo Tribunal Federal, quando os problemas já vêm de longe. Muitas vezes, coloca-se nesta Corte uma responsabilidade que, evidentemente, não decorreu da decisão e se procura justificar algum grau de inércia.

Li certa vez do Ministro Gilmar que política é o ofício de colocar a culpa nos outros; é um pouco a sensação que tenho em relação a esse assunto.

Entretanto, penso que devemos ser muito claro, como já observaram

ADPF 635 / RJ

Vossa Excelência e o Ministro Alexandre, que, em nenhuma hipótese, queremos criminalizar a polícia, cuja atividade é imprescindível, inclusive para a proteção de direitos humanos. A segurança pública é um dos componentes importantes da Constituição, com um capítulo específico dedicado a ela. Embora a criminalidade tenha, sim, causas sociais, causas na pobreza, causas na desigualdade, é preciso não esquecer que pobre também precisa de segurança pública.

Temos muitas preocupações em não tornar a polícia inoperante, assim como temos preocupações com a vida das pessoas; sobretudo inocentes, que acabam colhidas nessa confrontação, que nem sempre é feita da forma mais sábia.

Ministro Fux, ouço Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Apenas acrescentar a observação do Ministro Gilmar Mendes, que também recebi do prefeito: não é só em Senador Camará, mas em vários outros bairros em que havia tranquilidade no trânsito, no tráfego; hoje, coincidentemente, não é o tráfego, mas o tráfico que cria barricadas para a entrada dos moradores. A milícia também cria barricadas para a entrada dos moradores. Realmente, não há estado de coisas inconstitucionais mais evidente do que esse que passa o Rio de Janeiro.

Queria também parabenizar o Ministro Fachin por sua dedicação ao tema, muito embora ele seja superaberto a eventuais divergências, na medida em que coloca, agora, o julgamento em suspenso para que possamos chegar a uma solução *per curiam*.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

ADV.(A/S) : DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO (63551/DF, 073032/RJ) E OUTRO(A/S)

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

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

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

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

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

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

AM. CURIAE. : JUSTIÇA GLOBAL

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

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE

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

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

ADV.(A/S) : MARCOS ROBERTO FUCHS (101663/SP)

ADV.(A/S) : JOAO PAULO DE GODOY (365922/SP)

ADV.(A/S) : PAULA NUNES DOS SANTOS (365277/SP)

ADV.(A/S) : RODRIGO FILIPPI DORNELLES (329849/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARE

ADV.(A/S) : LUCILENE GOMES DA SILVA (144510/RJ)

AM. CURIAE. : INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIAO-ISER

ADV.(A/S) : ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA (146357/RJ)

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

AM. CURIAE. : CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - CNDH

ADV.(A/S) : EVERALDO BEZERRA PATRIOTA (2040B/AL)

AM. CURIAE. : MUNICIPIO DE ANGRA DOS REIS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS

AM. CURIAE. : COLETIVO PAPO RETO

AM. CURIAE. : MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS

AM. CURIAE. : REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA

AM. CURIAE. : FALA AKARI

AM. CURIAE. : INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL

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

AM. CURIAE. : INSTITUTO ALANA

ADV.(A/S) : PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG (329833/SP)

ADV.(A/S) : ANA CLÁUDIA CIFALI (80390/RS)

ADV.(A/S) : ISABELLA VIEIRA MACHADO HENRIQUES (155097/SP)

ADV.(A/S) : PEDRO MENDES DA SILVA (473198/SP)

AM. CURIAE. : PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT

ADV.(A/S) : EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO (04935/DF, 30746/ES, 63511/PE, 428274/SP)

AM. CURIAE. : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO DO ESTADO DO RJ
ADV.(A/S) : THIAGO GOMES MORANI (171078/RJ)
AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CFOAB
ADV.(A/S) : FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY (38672/DF,
095573/RJ)
AM. CURIAE. : CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL -
CEJIL
ADV.(A/S) : MARIA BEATRIZ GALLI BEVILLACQUA (080944/RJ)
AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM
ADV.(A/S) : DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA (65698/DF)
AM. CURIAE. : GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS
PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S) : RAFAEL RAMIA MUNERATI (138992/SP)
AM. CURIAE. : MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
AM. CURIAE. : LABORATÓRIO DE PESQUISAS LABJACA
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL - IARA
ADV.(A/S) : HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR (000830/RJ)
AM. CURIAE. : MOVIMENTO INDEPENDENTE MÃES DE MAIO
ADV.(A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL -
ADEPOL
ADV.(A/S) : OPHIR FILGUEIRAS CAVALCANTE JUNIOR (38000/DF,
217486/MG, 3259/PA, 98891/SP)
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO
PROC.(A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. : INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE - IAL
ADV.(A/S) : FLAVIA PINHEIRO FROES (097557/RJ)
ADV.(A/S) : DANIEL SANCHEZ BORGES (151465/RJ)
ADV.(A/S) : TÂNIA MONIQUE FAIAL CORREA (133182/RJ)
ADV.(A/S) : GILBERTO SANTIAGO LOPES (215621/RJ)
ADV.(A/S) : RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS (169721/RJ)
ADV.(A/S) : KARINA OLIVEIRA MARINHO (211083/RJ)
AM. CURIAE. : NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR
LUIZA MAHIN
AM. CURIAE. : LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS (LADIH)
ADV.(A/S) : ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES (128986/RJ)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIMINALÍSTICA - ABC
ADV.(A/S) : RAFAEL ALFREDI DE MATOS (23739/BA, 71438/DF,
229306/MG, 34072 A/PB, 241887/RJ, 296620/SP)
ADV.(A/S) : LUIZ GUILHERME ROS (48774/DF, 463125/SP)
AM. CURIAE. : FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : GUSTAVO KELLY ALENCAR (102509/RJ)
AM. CURIAE. : SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIARIOS DE
CARGAS E LOGISTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES (147533/RJ, 502075/SP)
AM. CURIAE. : FEDERACAO DAS ASSOCIACOES DE FAVELAS COMUNIDADES E
AMIGOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAFCAERJ
ADV.(A/S) : GUILHERME RODRIGUES TARTARELLI PONTES (223169/RJ)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE ATACADISTAS E DISTRIBUIDORES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ; ADERJ
ADV.(A/S) : OLAVO FERREIRA LEITE NETO (102346/RJ)
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS OPERADORES PORTUARIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDOPERJ
ADV.(A/S) : PATRICIA GOMES PEREIRA AYRES (239621/RJ)
AM. CURIAE. : LOGISTICA BRASIL - ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS USUARIOS DOS PORTOS, DE TRANSPORTES E DA LOGISTICA
ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS FERRARI GONÇALVES FILHO (157994/RJ)
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO NACIONAL DA ADVOCACIA CRIMINAL
ADV.(A/S) : JAMES WALKER NEVES CORRÊA JÚNIOR (079016/RJ)
ADV.(A/S) : MARCIO GUEDES BERTI (37270/PR)
AM. CURIAE. : INICIATIVA NEGRA POR UMA NOVA POLITICA DE DROGAS
ADV.(A/S) : RODRIGO MELO MESQUITA (41509/DF, 7725/PI)
AM. CURIAE. : CLÍNICA INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DA FND/UFRJ
ADV.(A/S) : CAROLINA ROLIM MACHADO CYRILLO DA SILVA (53676/RS)
AM. CURIAE. : FUNDACAO OSWALDO CRUZ
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL (00000/DF)
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE DEFESA DA POPULAÇÃO NEGRA (IDPN)
ADV.(A/S) : JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA (174235/RJ)
ADV.(A/S) : DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA (175288/RJ)
AM. CURIAE. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO DE SUPERMERCADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : ANA PAULA ALMEIDA DA ROSA (208338/RJ)
AM. CURIAE. : FEDERACAO DAS EMPRESAS DE MOBILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : ELAINE FASOLLO DE AZEVEDO (161376/RJ)
ADV.(A/S) : KARINE MOREIRA GARCIA (197021/RJ)
AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
CTS. VUL. : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S) : FABRICIO CORREIA DE AQUINO (18486/DF, 59132/PE)
AM. CURIAE. : COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S) : LUCIANA LAURIA LOPES (76298/DF, 104644/RJ)
AM. CURIAE. : INSTITUTO TODOS PELO RIO
ADV.(A/S) : ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES (147533/RJ, 502075/SP)
AM. CURIAE. : COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E ASSUNTOS DE POLÍCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : CARLOS ALBERTO FERREIRA DIAS (204238/RJ)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo requerente, o Dr. Daniel Antônio de Moraes Sarmento; pelo interessado Estado do Rio de Janeiro, o Dr. Renan Miguel Saad, Procurador-Geral do Estado; pelo interessado Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o Dr. Luciano Oliveira Mattos de Souza, Procurador-Geral de Justiça do Estado; pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, na condição de *custos vulnerabilis*, os Drs. André Luis Machado de Castro e Daniel Lozoya, Defensores Públicos do Estado; pelo *amicus curiae* Instituto de Defesa da População Negra - IDPN, os Drs. Djefferson Amadeus de Souza Ferreira e Joel Luiz do Nascimento da Costa; pelo *amicus curiae* Instituto de Advocacia Racial e Ambiental - IARA, o Dr. Eduardo Ramos Adami; pelo *amicus curiae* Educação e Cidadania de Afro-Descendentes e Carentes - EDUCAFRO, o Dr. Wallace de Almeida Corbo; pelo *amicus curiae* Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial, a Dra. Rhaysa Sampaio Rua da Fonseca; pelos *amici curiae* Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários de Cargas e Logística do Estado do Rio De Janeiro, Logística Brasil - Associação Brasileira dos Usuários dos Portos, de Transportes e da Logística, e Sindicato dos Operadores Portuários do Estado do Rio De Janeiro - SINDOPERJ, o Dr. Alexandre Ayres; pelo *amicus curiae* Ministério Público de Minas Gerais, o Dr. André Estevão Ubaldino Pereira, Procurador de Justiça do Estado; pelo *amicus curiae* Associação Redes de Desenvolvimento da Maré, a Dra. Marcela Teles Andrade Cardoso; pelo *amicus curiae* Justiça Global, a Dra. Daniela Fichino; pelo *amicus curiae* Associação Direitos Humanos em Rede, o Dr. Gabriel de Carvalho Sampaio; pelo *amicus curiae* Instituto de Estudos da Religião - ISER, o Dr. Lucas Vianna Matos; pelo *amicus curiae* Rede de Comunidades e Movimentos Contra à Violência, a Dra. Juliana Sanches Ramos; pelo *amicus curiae* Centro pela Justiça e o Direito Internacional - CEJIL, a Dra. Nina Barrouin; pelo *amicus curiae* Instituto Brasileiro de Ciências Criminais - IBCCRIM, a Dra. Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira; pelo *amicus curiae* Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores - GAETS, a Dra. Lúcia Helena Silva Barros de Oliveira, Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro; pelos *amici curiae* Movimento Negro Unificado - MNU e Laboratório de Pesquisas LabJaca, o Dr. Humberto Adami Santos Júnior; pelo *amicus curiae* Defensoria Pública da União - DPU, a Dra. Tatiana Melo Aragão Bianchini, Defensora Pública da União; pelo *amicus curiae* Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin, a Dra. Fernanda Maria da Costa Vieira; pelo *amicus curiae* Associação Brasileira de Criminalística - ABC, o Dr. Marlus Santos Alves; pelo *amicus curiae* Clínica Interamericana de Direitos Humanos da FND/UFRJ, a Dra. Carolina Rolim Machado Cyrillo da Silva; pelo *amicus curiae* Associação dos Delegados de Polícia do Brasil - ADEPOL, o Dr. Wladimir Sérgio Reale; e, pelo *amicus curiae* Instituto Alana, o Dr. Pedro Mendes da Silva.

Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 13.11.2024.

Decisão: Após o voto do Ministro Edson Fachin (Relator), que julgava parcialmente procedentes os pedidos desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, para: "1. Homologar parcialmente o conjunto de atos normativos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro na qualidade de 'plano de redução da letalidade policial' e determinar, em adição a seu conteúdo, para: 1.1. Que o Estado do Rio de Janeiro promova as adequações normativas e administrativas necessárias quanto à mensuração e monitoramento da letalidade policial para que divulgue os dados relativos à letalidade policial com as seguintes especificações: 1.1.1. Inclusão de dois novos indicadores que abarquem eventos de uso excessivo ou abusivo da força legal e eventos com vitimização de civis em contexto de confronto armado, com a participação de forças de segurança, mas com autoria indeterminada do disparo. 1.1.2. Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de civil, especificando: (i) Qual corporação (se polícia civil ou militar); (ii) Qual unidade ou batalhão; (iii) Se o agente envolvido estava em serviço; (iv) Se o fato ocorreu no contexto de operação policial. 1.1.3. Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de policial, especificando: (i) Qual corporação (se polícia civil ou militar); (ii) se a vítima estava em serviço. 1.2. Que o Ministério da Justiça e da Segurança Pública adote as providências cabíveis junto ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP) para que sejam abertos os campos necessários viabilizando a inserção, por parte de todos os entes federados, dos dados desagregados sobre as mortes decorrentes de intervenção policial. 2. Reconhecer um estado de coisas ainda inconstitucional na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, cujo enfrentamento e superação serão objeto de acompanhamento nos termos desta decisão. 3. Determinar a criação de **Comitê de Acompanhamento**, com caráter administrativo, da decisão proferida pela Corte para o fim de acompanhamento, apoio e fiscalização, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e órgãos competentes, de seu cumprimento e implementação, com a seguinte composição, coordenação e diretrizes gerais: **Composição:** 1. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (coordenação). 2. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (vice coordenação). 3. Secretaria de Estado da Segurança Pública do Rio de Janeiro ou órgão de alta governança com atribuições similares, por indicação do Governador do Estado. 4. Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro. 5. Representante do Conselho Nacional de Justiça, por indicação de sua Presidência. 6. Representante do Conselho Nacional do Ministério Público, por indicação de sua Presidência. 7. Duas representações da sociedade civil, sendo um(a) pesquisador(a) com notória especialização na área de segurança pública e uma entidade com representatividade,

designados pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça. 8. Três especialistas na área de gestão e políticas públicas, designados(as) pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça.

Diretrizes gerais de organização e funcionamento: 1. O Comitê de Acompanhamento consiste em colegiado interinstitucional com caráter consultivo e não deliberativo, visando à fiscalização e acompanhamento da execução das medidas determinadas no bojo da ADPF 635. 2. O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro exercerá a coordenação e, com a sua concordância, fornecerá o espaço físico e a estrutura necessária para as reuniões e comunicação entre os membros. 3. A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro exercerá a vice coordenação e, com a sua concordância e em caso de impossibilidade do coordenador, fornecerá o espaço físico e a estrutura necessária para as reuniões e comunicação entre os membros. 4. Em caso de descumprimento de decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no âmbito da ADPF 635, o Comitê de Acompanhamento reportará: a) a magistrado/a auxiliar designado/a pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça, a quem fica delegada a competência para análise de eventuais providências judiciais em fase de execução, com os poderes necessários para garantir seu cumprimento, na forma do artigo 139, IV, do Código de Processo Civil; b) ao promotor natural, para apuração de eventual responsabilidade administrativa e criminal. 5. Periódica e sistematicamente, em prazos não superiores a seis meses, o Comitê: (i) em reunião pública e aberta, coletará dados e informações da população e comunidades diretamente interessadas, sem prejuízo da realização de reuniões de acesso restrito, a qualquer tempo, pelo Comitê; (ii) divulgará relatório técnico de monitoramento com os principais indicadores de medição da letalidade e da vitimização policial no Estado do Rio de Janeiro. 6. O prazo inicial de monitoramento fica estabelecido em 4 (quatro) anos a contar da data de publicação do acórdão desta decisão, estabelecendo-se como condição para o encerramento dos trabalhos a constatação de que, no decurso do prazo, os `indicadores de violência desproporcional` sejam considerados, em seu conjunto e contexto, aceitáveis. 7. Recomenda-se o diálogo constante com o Comitê Nacional de Monitoramento do Uso da Força previsto pelo art. 8º do Decreto 12.341/2024 e com o Conselho Nacional do Ministério Público visando o compartilhamento de experiências e o aprimoramento das práticas de controle externo da atividade policial nos estados e no Distrito Federal. 4. Determinar, de forma definitiva, que o Estado do Rio de Janeiro observe, seja no contexto de ações policiais ou de operações policiais, a Lei 13.060, de 2014, e seu regulamento, quanto ao uso diferenciado da força, bem como os `Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei` (PBUFAF), adotado pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, de 1990, e o `Código de

Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei', adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas de 17 de dezembro de 1979, especialmente no emprego de força letal e na fiscalização de sua legalidade, para aferição da necessidade e da proporcionalidade das medidas adotadas, a serem avaliadas, em cada situação concreta, pelas próprias forças de segurança, cabendo aos órgãos de controle e ao Poder Judiciário avaliar as justificativas apresentadas, quando necessário. 5. Recomendar ao Estado do Rio de Janeiro que crie um programa de assistência à saúde mental aos profissionais de segurança pública, na condição de componente da reavaliação periódica prevista no art. 185, parágrafo único, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, estabelecendo como obrigatório o atendimento psicossocial quando houver envolvimento em incidente crítico. 6. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, promova as alterações normativas necessárias para regulamentar a aferição da incidência de letalidade anormal na atuação funcional. Para tanto, deve prever modulações por tipo de policiamento exercido e área de atuação, e a previsão de afastamento preventivo, distinta de eventual medida disciplinar, e desde que individualizada a conduta, de atividades de policiamento ostensivo dos agentes envolvidos em mais de uma ocorrência com morte decorrente de intervenção policial no período de um ano. 7. Conferir interpretação conforme ao art. 2º do Decreto Estadual 27.795/2001-RJ, a fim de condicionar a utilização de helicópteros nas operações policiais aos casos de observância da estrita necessidade, comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado. 8. Determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade: (i) a diligência, no caso específico de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, assim, o ingresso forçado em 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. 9. Determinar, em cumprimento à Lei Estadual nº. 7.385/2016-RJ, a regulamentação, em até 180 (cento e oitenta) dias, da presença obrigatória de ambulâncias em operações policiais com risco de conflito armado, podendo os veículos

permanecerem no local mais próximo possível em que seja viável a prestação do atendimento médico em segurança. 10. Determinar aos agentes de segurança e profissionais de saúde do Estado do Rio de Janeiro que preservem todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação. 11. Determinar que, no caso da realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) o respeito rigoroso às exigências de proporcionalidade e do uso diferenciado da força, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões, com o envio dessa justificativa ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em até 24 horas; (ii) a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos; e (iii) o acompanhamento e contínuo aprimoramento, pelo Comitê de Acompanhamento, dos protocolos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde. 12. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro e ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro a obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados ao fim de cada operação policial, acrescidos das seguintes medidas objetivas de transparência e controle em cada fase da operação: **Etapas Prévia à Operação:** 1- Formalização de planejamento, preferencialmente formalizado em procedimento administrativo sigiloso, no que couber, para resguardar a própria operação, com indicação concreta dos objetivos da operação, fatores de risco envolvidos, registro de aprovação ou desaprovação da operação por Autoridade de Segurança ocupante de cargo de direção na força policial; 2- Caso aprovada a operação policial, comunicação concomitantemente à deflagração da operação ao Ministério Público e aos gestores públicos das áreas de educação, saúde e transporte para fins de adoção de medidas para assegurar a integridade dos servidores públicos e população civil usuária de tais serviços; 3- Criação de protocolos operacionais padrão para realização de operações policiais emergenciais, com obrigatória indicação de quais circunstâncias fáticas imprevisíveis impediram o planejamento prévio à deflagração da operação policial, abrangendo também as medidas de articulação concreta com as redes de saúde, educação e transporte para mitigação de riscos, inclusive para

disponibilização de ambulância acaso a força policial não consiga suprir a demanda emergencial, bem como assegurada a imediata comunicação ao Ministério Público quando do desencadeamento da operação. **Durante Operação Policial:** 1- Garantia da presença de ambulância para prestação de socorro a pessoas eventualmente feridas; 2- Garantia da utilização de câmeras corporais (COPs) por todos ou pela maior parte dos agentes envolvidos na operação policial, conforme disponibilidade do equipamento, com orientação de acionamento do 'modo ocorrência', ou mecanismo análogo que garanta qualidade de áudio e vídeo à mídia, tão logo iniciado o deslocamento do efetivo para área de operação; 3- Garantia de socorro imediato a pessoas feridas durante operação policial, inclusive com oferta de treinamento periódico aos agentes de segurança em Atendimento Pré-Hospitalar Tático (APH-T), para correta prestação de primeiros socorros até efetiva a chegada de profissionais de saúde, documentando-se os primeiros socorros prestados, inclusive com as câmeras corporais, a fim de demonstrar que o ferido foi removido ainda com vida do local; 4- Assegurar, sempre que não implique em riscos maiores à população local, a estabilização da área de operação para realização de perícia de local em caso de morte, de civis ou agentes de segurança, durante a operação policial. A não preservação do local deverá ser minuciosamente justificada pela Autoridade de Segurança responsável pela execução da operação, inclusive com indicação da Autoridade Policial acionada, especificando-se eventual recusa desta a comparecer ao local do fato penalmente relevante em apuração; 5- Comunicação imediata ao Ministério Público da ocorrência de mortes ou lesões corporais por projéteis de arma de fogo durante operações policiais; 6- Viabilização de acompanhamento remoto pela Corregedoria da Corporação e pelo Ministério Público, através do sistema de câmeras corporais (COPs), da atuação dos policiais empregados em operações policiais. **Etapas Posterior ao Encerramento da Operação:** 1- Encaminhamento no prazo de 24 horas do relatório final de operação policial ao Ministério Público, com indicação de quais objetivos delineados na fase de planejamento foram alcançados e quais não foram atingidos, elencando-se, ainda, os resultados mensuráveis da operação (quantitativos de armas, munições, explosivos e entorpecentes apreendidos, número de mandados cumpridos, número de pessoas presas em flagrante, ruas desobstruídas com indicação de tonelagem de barricadas retiradas), além de relatório de descarga de munição utilizada pelos policiais. 2- Em caso de ocorrência de Morte por Intervenção de Agentes do Estado, ainda que fora de contexto de operações policiais, garantir a investigação direta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro com apoio, sempre que possível, do órgão de Polícia Judiciária da União e/ou de peritos e investigadores integrantes da Força Nacional de Segurança Pública; 3- Providenciar a imediata comunicação aos familiares da pessoa vitimada sobre seu estado de saúde, nosocômio

para onde foi encaminhado e, eventualmente, sobre seu óbito, disponibilizando, inclusive canal de atendimento no âmbito da Secretaria de Segurança para obtenção de informações a familiares de civis vitimados; 4- Garantir às vítimas e/ou familiares de vítima acesso às investigações de mortes por intervenção de agentes do Estado, excetuadas as diligências sigilosas ainda em curso; 5- Avaliação por comissão de revisão das mortes por intervenção de agentes do Estado e de policiais em operações, para constante aprimoramento dos protocolos de planejamento e execução de operações policiais em comunidades. 13. Reconhecer que o Estado do Rio de Janeiro vem instalando 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 e que foram editados, no ponto, atos normativos apresentados na condição de componentes necessários do plano de redução da letalidade policial, devendo ser acrescidas as seguintes determinações complementares: 13.1. que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, comprove a implantação das câmeras corporais na Polícia Civil nas hipóteses pertinentes, com a publicação da respectiva regulamentação, abrangendo os casos em que a Polícia Civil do Estado realiza atividades de patrulhamento e policiamento ostensivo, operações policiais planejadas e atividades ou diligências externas; 13.2. que fica autorizado o recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelo Estado do Rio de Janeiro por meio de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere para viabilizar o cumprimento da presente decisão, ainda que distinto seja o prazo de preservação das imagens em relação à regulamentação do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, até o encerramento dos contratos vigentes na data deste julgamento. 14. Determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de *backup*. 15. Declarar a nulidade, com redução de texto, da expressão 'Delegado de Polícia' constante do art. 21 da Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (LC 204/2022-RJ). 16. Vedar a atuação de peritos vinculados à Superintendência-Geral de Polícia Técnico-Científica do Estado do Rio de Janeiro quando a investigação tratar de possível cometimento de crime por parte de policial civil do Estado do Rio de Janeiro, enquanto a perícia criminal permanecer inserida na estrutura da Polícia Civil do Estado, devendo o Ministério Público, na condição de responsável pela investigação direta, tomar as providências cabíveis a fim de viabilizar a perícia com

outros profissionais. Caso o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro indique não dispor da estrutura necessária para a realização da perícia no caso concreto, fica autorizado o prosseguimento com a realização da perícia pela Superintendência-Geral de Polícia Técnico-Científica do Estado, para o fim de evitar a paralisação da investigação. 17. Determinar 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, no âmbito da justiça comum caso se trate de apuração de crime doloso contra a vida. Deve a investigação atender ao que exige o Protocolo de Minnesota, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à 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, acolhendo também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão. 18. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, em decorrência do artigo 129, VII, da CRFB, compartilhe e envie ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, sob pena de responsabilização administrativa e criminal, por meio de canal por este indicado, os dados e microdados, com georreferenciamento, dos sistemas informáticos operados pelas forças de segurança pública, incluindo dados sobre operações policiais, registros de ocorrência, laudos periciais e demais informações sobre investigações penais, tão logo tais documentos sejam produzidos. 19. Determinar o envio ao Governo Federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, de cópia da presente decisão e dos documentos constantes dos autos com recomendações atinentes ao controle de armas e munições no Estado do Rio de Janeiro e no Brasil (eDOC 717, eDOC 959, eDOC 998, eDOC 999 e eDOC 1045), a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as providências cabíveis quanto ao aprimoramento da política pública de controle de armas e munições, notadamente quanto: (i) à integração entre os sistemas de rastreabilidade do Ministério da Defesa e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública; (ii) à adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Sistema Nacional de Análise Balística; (iii) ao cadastramento das armas destinadas às Polícias Estaduais do Estado do Rio de Janeiro, caso ainda não estejam cadastradas, nos respectivos sistemas nacionais de controle e rastreabilidade; (iv) ao aprimoramento da política de marcação e uniformização das armas de fogo adquiridas pelo Estado, a ser feita nos termos dos artigos 7º e 8º da Portaria nº. 213/2021 do Comando Logístico do Exército Brasileiro. 20. Determinar o envio ao Governo Federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, de cópia da presente decisão, a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as possibilidades de apoio

logístico e financeiro visando à viabilização do aparelhamento e reestruturação das carreiras da Polícia Científica do Rio de Janeiro. 21. Confirmar o indeferimento dos pedidos de itens `C` e `H`; bem como o reconhecimento da perda de objeto do pedido de item `P` e o não conhecimento do pedido de item `Q`. 22. Ficam confirmadas, nos termos e na extensão deste julgamento, as medidas cautelares deferidas por ocasião do referendo de medida cautelar, de tutela provisória incidental e do julgamento dos embargos declaratórios na medida cautelar”, o julgamento foi suspenso. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 5.2.2025.

Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

03/04/2025

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

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

ADPF 635 / RJ

PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
AM. CURIAE.	:COLETIVO PAPO RETO
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS
AM. CURIAE.	:REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA
AM. CURIAE.	:FALA AKARI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	:PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S)	:ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S)	:ISABELLA VIEIRA MACHADO HENRIQUES
ADV.(A/S)	:PEDRO MENDES DA SILVA
AM. CURIAE.	:PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	:EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
AM. CURIAE.	:ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO DO ESTADO DO RJ
ADV.(A/S)	:THIAGO GOMES MORANI
AM. CURIAE.	:CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CFOAB
ADV.(A/S)	:FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY
AM. CURIAE.	:CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL - CEJIL
ADV.(A/S)	:MARIA BEATRIZ GALLI BEVILLACQUA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM
ADV.(A/S)	:DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:RAFAEL RAMIA MUNERATI
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE PESQUISAS LABJACA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL - IARA

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO INDEPENDENTE MÃES DE MAIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL
ADV.(A/S)	:OPHIR FILGUEIRAS CAVALCANTE JUNIOR
AM. CURIAE.	:DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIAO
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE - IAL
ADV.(A/S)	:FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S)	:DANIEL SANCHEZ BORGES
ADV.(A/S)	:TÂNIA MONIQUE FAIAL CORREA
ADV.(A/S)	:GILBERTO SANTIAGO LOPES
ADV.(A/S)	:RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
ADV.(A/S)	:KARINA OLIVEIRA MARINHO
AM. CURIAE.	:NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS (LADIH)
ADV.(A/S)	:ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIMINALÍSTICA - ABC
ADV.(A/S)	:RAFAEL ALFREDI DE MATOS
ADV.(A/S)	:LUIZ GUILHERME ROS
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:GUSTAVO KELLY ALENCAR
AM. CURIAE.	:SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIARIOS DE CARGAS E LOGISTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS ASSOCIACOES DE FAVELAS COMUNIDADES E AMIGOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAFCAERJ
ADV.(A/S)	:GUILHERME RODRIGUES TARTARELLI PONTES
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO DE ATACADISTAS E DISTRIBUIDORES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ¿ ADERJ

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:OLAVO FERREIRA LEITE NETO
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS OPERADORES PORTUARIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDOPERJ
ADV.(A/S)	:PATRICIA GOMES PEREIRA AYRES
AM. CURIAE.	:LOGISTICA BRASIL - ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS USUARIOS DOS PORTOS, DE TRANSPORTES E DA LOGISTICA
ADV.(A/S)	:LUIZ CARLOS FERRARI GONÇALVES FILHO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO NACIONAL DA ADVOCACIA CRIMINAL
ADV.(A/S)	:JAMES WALKER NEVES CORRÊA JÚNIOR
ADV.(A/S)	:MARCIO GUEDES BERTI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA NEGRA POR UMA NOVA POLITICA DE DROGAS
ADV.(A/S)	:VÍTOR MEDEIROS DE LUCENA
AM. CURIAE.	:CLÍNICA INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DA FND/UFRJ
ADV.(A/S)	:CAROLINA ROLIM MACHADO CYRILLO DA SILVA
AM. CURIAE.	:FUNDACAO OSWALDO CRUZ
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE DEFESA DA POPULAÇÃO NEGRA (IDPN)
ADV.(A/S)	:JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA
ADV.(A/S)	:DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA
AM. CURIAE.	:MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DE SUPERMERCADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ANA PAULA ALMEIDA DA ROSA
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS EMPRESAS DE MOBILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ELAINE FASOLLO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	:KARINE MOREIRA GARCIA
AM. CURIAE.	:MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE

ADPF 635 / RJ

	JANEIRO
CTS. VUL.	:DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	:CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S)	:FABRICIO CORREIA DE AQUINO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	:LUCIANA LAURIA LOPES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO TODOS PELO RIO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E ASSUNTOS DE POLÍCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:CARLOS ALBERTO FERREIRA DIAS
AM. CURIAE.	:COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:WALLACE DE ALMEIDA CORBO
ADV.(A/S)	:CECILIA DE QUEIROZ GONCALVES DE ALMEIDA PADRAO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
ADV.(A/S)	:GUILHERME HENRIQUE DOLFINI GONCALVES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO VLADIMIR HERZOG
ADV.(A/S)	:ANDRÉ LUIZ DE CARVALHO MATHEUS

MEMÓRIA DE CASO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Senhor Presidente, cumprimento Vossa Excelência, especialmente pelo trabalho de liderança e coordenação levado a efeito nesta ação que vem de apregoar para julgamento. Cumprimento também os eminentes Pares,

ADPF 635 / RJ

Ministros deste Tribunal; o Senhor Procurador-Geral da República, o Professor Paulo Gustavo Gonet Branco; os servidores e as servidoras, em nome da Doutora Carmen Lilian.

Senhor Presidente, esta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental tomou o número 635. Era 19 de novembro de 2019 quando esta ADPF foi distribuída neste Supremo Tribunal Federal - quase cinco anos se passaram. A partir do sorteio que se fez e da distribuição que me coube, iniciamos um caminho que conjugou prestação jurisdicional e diálogos institucionais. A principiar com a própria parte requerente, o Partido Socialista Brasileiro, e a compreender, especialmente com a alta Administração Pública, o Estado do Rio de Janeiro, as suas respectivas secretarias, a alta governança do Estado - Secretaria de Segurança, Secretaria da Polícia Civil e Secretaria da Polícia Militar.

Também esse diálogo frutífero se espalhou para as defensorias, nomeadamente a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e, de modo especial, ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Esses diálogos no processo, ou em audiências públicas, ou em audiências institucionais, que atendemos aqui no Supremo Tribunal Federal e também em deslocamentos ao Estado do Rio de Janeiro, contaram com diversos colaboradores processuais do Tribunal, o que nós, no jargão da linguagem jurídica, denominamos de *amici curiae*, os amigos da corte. Dentre as quais inúmeras entidades, permita-me, Senhor Presidente, mencionar pelo menos parte delas: Educafro, Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes; a Justiça Global, Associação de Direitos Humanos em Rede, Associação Redes de Desenvolvimento da Maré, Instituto de Estudos da Religião - ISER, Conselho Nacional de Direitos Humanos, Coletivo Papo Reto, Movimento Mães e Manguinhos, Redes de Comunidades e Movimentos Contra a Violência, Fala Akari, Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial, Instituto Alana, Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Estado do Rio de Janeiro -, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Centro pela Justiça e Direito Internacional, IBCCrim - Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, GAETS - Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas

ADPF 635 / RJ

Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores -, Movimento Negro Unificado, Laboratórios de Pesquisa - LabJaca, Instituto de Advocacia Racial e Ambiental - Iara, Movimento Independente Mães de Maio, Associação dos Delegados de Polícia do Brasil - Adepol, Defensoria Pública da União, Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin, Laboratório de Direitos Humanos - LADI, Associação Brasileira de Criminalística, Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários de Cargas e Logísticas do Estado do Rio de Janeiro, Federação das Associações de Favelas, Comunidades e Amigos do Estado do Rio de Janeiro, Associação de Atacadistas e Distribuidores do Estado, Sindicato dos Operadores Portuários do Estado, Logística Brasil, Associação Brasileira dos Usuários dos Portos, de Transportes e da Logística, Associação Nacional de Advocacia Criminal, Clínica Interamericana de Direitos Humanos da FNDUFRJ - Faculdade Nacional de Direito, Fundação Oswaldo Cruz, Instituto de Defesa da População Negra, Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Associação dos Supermercados do Estado do Rio de Janeiro, Federação das Empresas de Mobilidade do Estado, Município do Rio de Janeiro, Defensoria Pública do Estado do Rio, Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis, Comissão Permanente de Segurança Pública no Senado Federal, Instituto Todos pelo Rio, Comissão Permanente de Segurança Pública e Assuntos de Polícia da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa do Estado do Rio, Comissão Permanente de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados e Instituto Vladimir Herzog.

O que revela esta breve nominata é precisamente a dimensão dialógica e aberta que procuramos imprimir na condução dos afazeres desse processo atinente - é uma arguição de descumprimento de preceito fundamental -, que se apresenta como um processo estrutural de importância indiscutível.

Por isso, Senhor Presidente, apresento os resultados de um profícuo e relevante esforço de construção colegiada, a partir do voto que proferi

ADPF 635 / RJ

neste Plenário, como Relator, em 5 de fevereiro deste ano, cuja integralidade junta-se aos autos como registro do percurso - sem prejuízo, por evidente, ao assentamento de pontos diferentes de observação.

O dispositivo que adiante será lido, e que foi reajustado nesse percurso dialogal, busca refletir, ao máximo, a posição consensual da Corte sobre os sensíveis e relevantes temas tratados na Arguição de Descumprimento do Preceito Fundamental 635, oriunda do Estado do Rio de Janeiro.

As alterações, de lá para cá, promovidas materializam, na mesma direção, a preocupação do Supremo Tribunal Federal para com a situação da segurança pública e das condições de trabalho das forças policiais no Estado do Rio.

Diante de qualquer narrativa com o sentido de imputar a decisões do Supremo Tribunal Federal a responsabilidade por problemas graves, crônicos e, em muito, preexistentes à ADPF, problemas que tanto afligem a população do Estado do Rio, não de falar mais alto os fatos. E o que dizem os fatos é que, no período de vigência das medidas cautelares proferidas nesta ação, caíram significativamente os índices de letalidade policial, bem como de vitimização policial e outros diversos índices oficiais de criminalidade, conforme já tive oportunidade de registrar.

O voto que proferi, em 5 de fevereiro, foi, portanto, um ponto de partida para esse importante diálogo estabelecido entre todos os membros deste Colegiado, visando à identificação de pontos de consenso e ao aprimoramento de diversos aspectos trazidos à apreciação deste Plenário.

Haurimos contribuições da Senhora Ministra e de cada um dos Senhores Ministros, buscando daí extrair posições consensuais quanto a cada um dos temas analisados nesta ADPF.

Instaurou-se, portanto, desde o início do julgamento do presente feito, uma ambiência deliberativa permanente, no esforço de construir colegiadamente a solução para um processo estrutural de alta complexidade e múltiplas dimensões.

A consolidação desse processo de forma conjugada à necessidade de

ADPF 635 / RJ

combate efetivo e inteligente à criminalidade organizada no Estado do Rio de Janeiro, move, assim, as determinações que foram reajustadas e que nesta data serão apresentadas, seguindo a proposição de homologação parcial do plano de redução da letalidade policial apresentado pelo Estado.

A posição consensual, como se verá, reflete uma evolução ao voto que, como Relator, proferi em 5 de fevereiro, notadamente em três pontos: (1) maior deferência que se deve dar ao Estado do Rio de Janeiro, em vista de seu compromisso significativo em cumprir as determinações desta Corte; (2) o caráter posterior do controle externo das atividades policiais; (3) a cautela em relação a alterações de precedentes deste Tribunal, que, como de resto, também têm aplicação ampla e geral.

Essa evolução acaba, portanto, por apontar um caminho seguro para o encerramento desta ação estrutural.

Por isso, numa proposta de texto *per curiam*, chegamos a considerar o seguinte: o objetivo desta ADPF não é outro senão a promoção do cumprimento de decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, mediante elaboração de um plano para redução da letalidade policial.

Não se trata de fazer um juízo sobre os policiais individualmente considerados, ou mesmo sobre o valoroso serviço prestado pelas corporações. Trata-se de examinar a adequação do arcabouço institucional das forças policiais do Estado do Rio aos parâmetros estabelecidos pela Lei Maior, dentro dos limites da separação de poderes, de forma a tornar a política de segurança pública compatível com os reclamos da Constituição Federal e dos tratados de direitos humanos de que é signatária a República Federativa do Brasil.

Como explicitado por ocasião do início deste julgamento, a deterioração da situação da segurança pública não é apenas uma ameaça a todos os brasileiros, mas em especial aos policiais que se dedicam e dedicam suas vidas ao ofício e não raro as perdem em numerosos e inaceitáveis casos de assassinatos e suicídios.

Esta Corte reitera que não há, nem pode haver antagonismo entre a proteção de direitos humanos e fundamentais e a construção de políticas

ADPF 635 / RJ

de segurança pública compatíveis com a Constituição. É imperativo reconhecer, nesse sentido, a violação de direitos humanos decorrente da ação de organizações criminosas, que se apossam de territórios, cerceiam direitos de locomoção da população e impedem o trabalho devido das forças de segurança.

Repise-se ainda inexistir qualquer decisão proferida no âmbito desta ADPF que impeça ou restrinja a ação policial em situações inadmissíveis, como a utilização de barricadas no ingresso de comunidades, ou controle territorial de comunidades mediante o uso de armamento pesado.

Quanto ao primeiro ponto, relativo à maior deferência que se deve dar ao Estado do Rio de Janeiro, muito embora se reconheça a política de redução da letalidade que está ainda longe do ideal constitucional, o Tribunal entende que desde o início da tramitação da ação, há mais de 5 anos, o Estado do Rio de Janeiro demonstrou compromisso significativo com a determinação da Corte Interamericana. Câmeras foram instaladas nos uniformes policiais. Há um protocolo de comunicação das operações. O Ministério Público do Estado do Rio tem sido notificado e tem acompanhado a execução das operações.

A Corte também entende que não é prematura a declaração de cessação de um estado de coisas inconstitucional na política de segurança pública no Rio de Janeiro, porque a execução das complexas medidas necessárias para afastá-lo estão em curso de efetiva institucionalização. Reconhecer o compromisso significativo para superar o estado de coisas inconstitucional é, no entender desse Tribunal, uma forma de expressar a confiança de que as medidas estruturais ainda necessárias serão de fato tomadas.

Por isso, a Corte entende que deva ser afastada a declaração de estado de coisas inconstitucional e que se deve reconhecer o compromisso significativo da Administração do Estado do Rio de Janeiro. Sem embargo, o Tribunal entende que a inclusão de novos indicadores do uso excessivo da força e a publicização de dados desagregados sobre ocorrências com mortes ainda carece de ser feita. No mesmo sentido, permanece a determinação para que o Ministério da Justiça faça as

ADPF 635 / RJ

adaptações necessárias no Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública.

O Supremo Tribunal Federal reafirma que o controle judicial das atividades policiais é sempre posterior. A Corte entende que a utilização do uso da força deve observar a legislação federal e deve atender a parâmetros de proporcionalidade, cuja avaliação, à luz das dificuldades da situação concreta, é de competência própria das forças policiais, inclusive no que tange a eventual efeito dissuasório, o que abarca não só o uso de armamento pesado, como também o de aeronaves.

Ao Judiciário, não é dado definir previamente a operação, qual é o armamento a ser utilizado e qual é o contingente a ser empregado. Se o controle judicial das ações policiais é sempre posterior, é incompatível com a atuação *a posteriori* da função jurisdicional a demarcação de perímetros ou de áreas que não possam ser ocupadas pelas forças.

Isso, porém, não prejudica a imposição de eventuais novos limites pela legislação própria, como é o caso da Lei Estadual 7.385, de 2016, Lei do Estado do Rio, que torna obrigatória a presença de ambulâncias no local, nem deve impedir a atividade de controle externo, ou tampouco a importante atividade própria das perícias.

Em relação a limitações oriundas da legislação local, o Tribunal entende que a norma carece de regulamentação e, acolhendo os argumentos trazidos pelo Ministério Público do Estado do Rio, decide fixar prazo para que o regulamento não constitua óbice para a garantia plena do direito.

O Tribunal entende que o controle *a posteriori* das operações, que, por expressa determinação constitucional, é realizado pelo Ministério Público, deve ser capaz de escrutinar a legalidade das ações realizadas pelos policiais, não apenas no que tange à proporcionalidade das medidas, o que, por si só, justifica o amplo acesso aos arquivos das imagens dos dados capturados no curso da operação, mas também às informações minudentemente registradas nos relatórios produzidos ao seu término.

Em linha com sua jurisprudência sobre o dever de investigação do

ADPF 635 / RJ

Ministério Público, consoante as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 3.318, 2.943 e 3.309, a Corte ratifica os termos da cautelar anteriormente deferida para reconhecer que, sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de crime doloso contra a vida, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público.

A perícia, por sua vez, entende o Tribunal, desempenha função de alta relevância constitucional, mas a sua atuação depende de providências mínimas que devem ser adotadas no curso das operações. Tais providências abrangem a proteção do local dos fatos, a preservação de evidências para a realização do corpo de delito e do exame de necrópsia, assim como a segurança da própria equipe de perícia.

Relembrando a sua jurisprudência quanto à autonomia técnica das perícias, à luz das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.621, 2.943, 3.309 e 3.318 e à responsabilidade do estado, do ente federativo, por morte de vítima atingida por bala perdida, Tema de Repercussão Geral 1.237, assim como a diretriz constante do Protocolo de Minnesota sobre a investigação de mortes potencialmente ilegais, ou seja, a legislação de regência, a Corte entende que a preservação efetiva dos vestígios deve integrar a avaliação posterior de legalidade.

Em linha com a posição mais deferente ao estado e às suas forças policiais, a Corte entende que o afastamento temporário de agentes envolvidos em mortes deve ser feito nos moldes da decisão da Corte Interamericana no caso *Honorato versus Brasil*; ou seja, cabe ao Estado do Rio de Janeiro estabelecer um quadro normativo que permita que todo agente policial envolvido em uma morte resultante de uma ação policial seja, se necessário, afastado provisoriamente da função ostensiva até que se determine a conveniência e pertinência de seu retorno.

A regulamentação própria, portanto, deve prever um parâmetro a partir do qual o profissional da área de saúde mental do órgão avaliará a necessidade de afastamento preventivo das atividades de policiamento ostensivo, ficando o retorno, neste caso, a critério da corporação.

Por fim, no que tange às buscas domiciliares, a Corte entende que o

ADPF 635 / RJ

pedido formulado pelos autores demandaria revisitar a jurisprudência afirmada quando do julgamento do Tema em Repercussão Geral 280, sem que houvesse, porém, elementos que dessem segurança à alteração de uma tese que tem aplicação nacional. Desse modo, o exame da legalidade das buscas deve integrar a diretriz geral de controle posterior, sendo apuradas caso a caso.

Para além do ajuste em relação ao compromisso significativo assumido pelo estado ao esclarecimento de natureza posterior da intervenção jurisdicional e a manutenção da jurisprudência deste Tribunal foram acrescidas ainda importantes determinações. A primeira é da instauração de inquérito policial pela Polícia Federal para apuração de indícios concretos de crimes com repercussão interestadual e internacional e que exigem repressão uniforme, bem como de graves violações de direitos humanos, especificamente para a identificação das organizações criminosas, suas lideranças e seu *modus operandi*, sobretudo movimentações financeiras, em atuação no Estado do Rio de Janeiro, sem prejuízo da possibilidade de atuação conjunta às forças de segurança estaduais, tudo nos termos da Lei 10.446, de 2002.

Determina-se ainda à União que garanta o incremento necessário da capacidade orçamentária da Polícia Federal, visando a estrutura, equipamentos e pessoal necessários à execução da força-tarefa. Ademais disso, como ver-se-á adiante no dispositivo da decisão, os relatórios apresentados pela Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, dando conta da vinda à capital fluminense de diversos criminosos de outros estados, assim como os relatórios de possível prática de crimes, até mesmo internacionais, por parte de traficantes e de membros de milícias, não pode ser desconsiderado por este Tribunal.

Por isso, esta Corte, como toda e qualquer autoridade judicial que recebe *notitia criminis*, deve adotar a providência legal determinada. Em virtude dessa razão, como ver-se-á adiante no dispositivo, a segunda determinação adotada pelo Tribunal é no sentido de que o Estado do Rio de Janeiro elabore um plano de recuperação territorial de áreas sob o domínio de organizações criminosas, observando os princípios do

ADPF 635 / RJ

urbanismo social e com o escopo de viabilizar a presença do poder público de forma permanente, por meio da instalação de equipamentos públicos, políticas voltadas à juventude e à qualificação de serviços básicos.

Ante os compromissos assumidos pelo Estado do Rio e a fim de assegurar ao Ministério Público do Estado plenas condições para realizar o controle externo, o Tribunal determina ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em conjunto com as corregedorias dos Ministérios Públicos locais, passe a publicar relatórios periódicos de transparência com informações sobre o exercício da função de controle externo da atividade policial.

Por fim, nesta introdução, Senhor Presidente, no que tange ao acompanhamento pós-decisão, fase necessária em se tratando de processo estrutural, o que se busca essencialmente é a garantia de um acompanhamento com duas dimensões. De um lado, a técnica, por meio de produção periódica de relatórios com dados da letalidade e da vitimização policial; e, de outro, a participação democrática de representantes da sociedade civil e de instituições do estado.

Perscrutando qual formato se apresentaria como juridicamente mais adequado, a proposição inicial de um comitê de acompanhamento foi substituída por grupo de trabalho sob a coordenação do Conselho Nacional do Ministério Público e à luz das diretrizes que constam do dispositivo.

Essas são as perspectivas que trago, Senhor Presidente, e que levei também ontem na última reunião interna que realizamos. Elas conduzem em conjunto a um texto do dispositivo examinado por todos os Ministros e que, portanto, representa a chegada, o ponto de chegada do percurso que, desde novembro de 2019, nos traz até hoje e está no dispositivo da decisão colegiada nas mãos de Vossa Excelência.

Muito obrigado.

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

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

ADPF 635 / RJ

AM. CURIAE.	:MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS
AM. CURIAE.	:REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA
AM. CURIAE.	:FALA AKARI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	:PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S)	:ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S)	:ISABELLA VIEIRA MACHADO HENRIQUES
ADV.(A/S)	:PEDRO MENDES DA SILVA
AM. CURIAE.	:PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	:EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
AM. CURIAE.	:ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO DO ESTADO DO RJ
ADV.(A/S)	:THIAGO GOMES MORANI
AM. CURIAE.	:CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CFOAB
ADV.(A/S)	:FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY
AM. CURIAE.	:CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL - CEJIL
ADV.(A/S)	:MARIA BEATRIZ GALLI BEVILLACQUA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM
ADV.(A/S)	:DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:RAFAEL RAMIA MUNERATI
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE PESQUISAS LABJACA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL - IARA
ADV.(A/S)	:HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO INDEPENDENTE MÃES DE MAIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO

ADPF 635 / RJ

AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL
ADV.(A/S)	: OPHIR FILGUEIRAS CAVALCANTE JUNIOR
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE - IAL
ADV.(A/S)	: FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S)	: DANIEL SANCHEZ BORGES
ADV.(A/S)	: TÂNIA MONIQUE FAIAL CORREA
ADV.(A/S)	: GILBERTO SANTIAGO LOPES
ADV.(A/S)	: RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
ADV.(A/S)	: KARINA OLIVEIRA MARINHO
AM. CURIAE.	: NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN
AM. CURIAE.	: LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS (LADIH)
ADV.(A/S)	: ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIMINALÍSTICA - ABC
ADV.(A/S)	: RAFAEL ALFREDI DE MATOS
ADV.(A/S)	: LUIZ GUILHERME ROS
AM. CURIAE.	: FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: GUSTAVO KELLY ALENCAR
AM. CURIAE.	: SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIARIOS DE CARGAS E LOGISTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	: FEDERACAO DAS ASSOCIACOES DE FAVELAS COMUNIDADES E AMIGOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAFCAERJ
ADV.(A/S)	: GUILHERME RODRIGUES TARTARELLI PONTES
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE ATACADISTAS E DISTRIBUIDORES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e ADERJ
ADV.(A/S)	: OLAVO FERREIRA LEITE NETO
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS OPERADORES PORTUARIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDOPERJ

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:PATRICIA GOMES PEREIRA AYRES
AM. CURIAE.	:LOGISTICA BRASIL - ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS USUARIOS DOS PORTOS, DE TRANSPORTES E DA LOGISTICA
ADV.(A/S)	:LUIZ CARLOS FERRARI GONÇALVES FILHO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO NACIONAL DA ADVOCACIA CRIMINAL
ADV.(A/S)	:JAMES WALKER NEVES CORRÊA JÚNIOR
ADV.(A/S)	:MARCIO GUEDES BERTI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA NEGRA POR UMA NOVA POLITICA DE DROGAS
ADV.(A/S)	:VÍTOR MEDEIROS DE LUCENA
AM. CURIAE.	:CLÍNICA INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DA FND/UFRJ
ADV.(A/S)	:CAROLINA ROLIM MACHADO CYRILLO DA SILVA
AM. CURIAE.	:FUNDACAO OSWALDO CRUZ
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE DEFESA DA POPULAÇÃO NEGRA (IDPN)
ADV.(A/S)	:JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA
ADV.(A/S)	:DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA
AM. CURIAE.	:MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DE SUPERMERCADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ANA PAULA ALMEIDA DA ROSA
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS EMPRESAS DE MOBILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ELAINE FASOLLO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	:KARINE MOREIRA GARCIA
AM. CURIAE.	:MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
CTS. VUL.	:DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADPF 635 / RJ

PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	:CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S)	:FABRICIO CORREIA DE AQUINO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	:LUCIANA LAURIA LOPES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO TODOS PELO RIO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E ASSUNTOS DE POLÍCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:CARLOS ALBERTO FERREIRA DIAS
AM. CURIAE.	:COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:WALLACE DE ALMEIDA CORBO
ADV.(A/S)	:CECILIA DE QUEIROZ GONCALVES DE ALMEIDA PADRAO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
ADV.(A/S)	:GUILHERME HENRIQUE DOLFINI GONCALVES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO VLADIMIR HERZOG
ADV.(A/S)	:ANDRÉ LUIZ DE CARVALHO MATHEUS

COMPLEMENTO AO VOTO:

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):

1. Introdução do Relator

Apresento, Senhor Presidente, os resultados de um profícuo e relevante esforço de construção colegiada (*per curiam*) a partir do

ADPF 635 / RJ

proferimento de meu voto, como Relator, na sessão de 5 de fevereiro de 2025, cuja integralidade junto aos autos como registro deste percurso.

Sem prejuízo, por evidente, ao assento de possíveis divergências pontuais por parte da e. Ministra e demais Ministros, o dispositivo abaixo reajustado busca refletir, ao máximo, a posição consensual ou, ao menos, majoritária, da Corte, sobre os sensíveis e relevantes temas tratados na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 635/RJ.

As alterações promovidas materializam, na mesma direção, a preocupação do Supremo Tribunal Federal para com a situação da segurança pública e das condições de trabalho das forças policiais no Estado do Rio de Janeiro.

Diante de qualquer narrativa construída no sentido de imputar a decisões do Supremo Tribunal Federal a responsabilidade por problemas graves, crônicos e em muito preexistentes à ADPF 635/RJ, que tanto afligem a população do Estado do Rio de Janeiro, não de falar mais alto os fatos. E o que dizem os fatos é que no período de vigência das medidas cautelares proferidas nesta ação caíram significativamente os índices de letalidade policial, bem como de vitimização policial e outros diversos índices oficiais de criminalidade, como já registrado por ocasião do voto proferido em 5 de fevereiro de 2025.

O voto proferido naquela oportunidade foi o ponto de partida para um importante diálogo estabelecido entre os membros deste Colegiado visando a identificação de pontos de consenso e aprimoramento dos diversos aspectos trazidas à apreciação deste Plenário. Haurimos contribuições de cada uma e cada um dos Ministros desta Corte buscando daí extrair as posições consensuais quanto a cada um dos temas analisados nesta ADPF.

Instaurou-se, portanto, desde o início do julgamento do presente feito, ambiência deliberativa permanente no esforço de construir, colegiadamente, a solução para um processo estrutural de alta complexidade e múltiplas dimensões.

A consolidação deste processo de forma conjugada à necessidade de combate efetivo e inteligente à criminalidade organizada no Estado do

ADPF 635 / RJ

Rio de Janeiro move, portanto, as determinações ora apresentadas e reajustadas, e que seguem à homologação parcial do plano de redução da letalidade policial apresentado pelo Estado.

A posição consensual, como se verá, reflete uma evolução em relação ao voto que, na qualidade de Relator, proferi na sessão de 05 de fevereiro de 2025, notadamente em relação a três pontos: (i) a maior deferência que se deve dar ao Estado do Rio de Janeiro em vista de seu compromisso significativo em cumprir as determinações desta Corte; (ii) o caráter posterior do controle externo das atividades policiais; (iii) e a cautela em relação a alterações de precedentes deste Tribunal que têm, como de resto também tem a presente ação, aplicação ampla e geral. Essa evolução acaba, portanto, por apontar um caminho seguro para o encerramento desta ação estrutural.

2. Proposta de voto *per curiam*

O objetivo desta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é a promoção do cumprimento de decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos mediante elaboração de um plano para a redução da letalidade policial. Não se trata de fazer um juízo sobre os policiais individualmente considerados ou mesmo sobre o valoroso serviço prestado pelas corporações.

Trata-se de examinar a adequação do arcabouço institucional das forças policiais do Estado do Rio de Janeiro aos parâmetros estabelecidos pela Lei Maior, dentro dos limites da separação de poderes, de forma a tornar a política de segurança pública compatível com os reclamos da Constituição Federal e dos tratados de direitos humanos de que é signatária a República Federativa do Brasil.

Como explicitado por ocasião do início deste julgamento, a deterioração da situação da segurança pública não é apenas uma ameaça a todos os brasileiros, mas em especial aos policiais que dedicam suas vidas ao ofício e não raro as perdem em números inaceitáveis de suicídios e homicídios.

ADPF 635 / RJ

Esta Corte reitera que não há, nem pode haver, antagonismo entre a proteção de direitos humanos e fundamentais e a construção de políticas de segurança pública compatíveis com a Constituição.

É imperativo reconhecer, nesse sentido, a violação de direitos humanos decorrente da ação de organizações criminosas que se apossam de territórios, cerceiam direitos de locomoção da população e impedem o trabalho devido das forças de segurança.

Repise-se, ainda, inexistir qualquer decisão proferida no bojo da presente Arguição que impeça ou restrinja a ação policial em situações inadmissíveis como a utilização de barricadas no ingresso de comunidades ou controle territorial de comunidades mediante uso de armamento pesado.

Quanto ao primeiro ponto, relativo à maior deferência que se deve dar ao Estado do Rio de Janeiro, muito embora se reconheça que a política de redução de letalidade ainda está longe do ideal constitucional, a Corte entende que, desde o início da tramitação da ação, há mais de cinco anos, o Estado do Rio de Janeiro demonstrou compromisso significativo com a determinação da Corte Interamericana. Câmeras foram instaladas nos uniformes policiais; há um protocolo de comunicação das operações; o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro tem sido notificado e tem acompanhado a execução das operações.

A Corte também entende que não é prematura a declaração de cessação de um estado de coisas inconstitucional na política de segurança pública, porque a execução das complexas medidas necessárias para afastá-lo estão em curso de efetiva institucionalização. Reconhecer o compromisso significativo para superar o estado de coisas inconstitucional é, no entender da Corte, uma forma de expressar a confiança de que as medidas estruturais ainda necessárias serão, de fato, tomadas. Por isso, a Corte entende que deve ser afastada a declaração de estado de coisas inconstitucional e que se deve reconhecer o compromisso significativo do Estado do Rio de Janeiro.

Sem embargo, o Tribunal entende que a inclusão de novos

ADPF 635 / RJ

indicadores de uso excessivo da força e publicização de dados desagregados sobre ocorrências com mortes ainda carece ser feita. No mesmo sentido, permanece a determinação para que o Ministério da Justiça faça as adaptações necessárias junto ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública.

O Supremo Tribunal Federal reafirma que o controle judicial das atividades policiais é sempre posterior. A Corte entende que a utilização do uso da força deve observar a legislação federal e deve atender a parâmetros de proporcionalidade, cuja avaliação, à luz das dificuldades da situação concreta, é da competência própria das forças policiais, inclusive no que tange a eventual efeito dissuasório, o que abarca não só o uso de armamento pesado, como também o de aeronaves. Ao Judiciário não é dado definir, previamente à operação, qual é o armamento a ser utilizado ou qual é o contingente a ser empregado. Se o controle judicial das ações policiais é sempre posterior, é incompatível com a atuação *a posteriori* da função jurisdicional a demarcação de perímetros ou de áreas que não possam ser ocupadas pelas forças.

Isso, porém, não prejudica a imposição de eventuais novos limites pela legislação própria, como é o caso da Lei Estadual nº 7.385, de 2016, do Rio de Janeiro, que torna obrigatória a presença de ambulâncias no local, nem deve impedir a atividade de controle externo, ou tampouco a atividade própria das perícias. Em relação a limitações oriundas da legislação local, a Corte entende que a norma carece de regulamentação e, acolhendo os argumentos trazidos pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, decide fixar prazo para que o regulamento não constitua óbice para a plena garantia do direito.

O Tribunal entende que o controle *a posteriori* das operações, que, por expressa determinação constitucional, é realizado pelo Ministério Público, deve ser capaz de escrutinar a legalidade das ações realizadas pelos policiais não apenas no que tange à proporcionalidade das medidas, o que, por si só, justifica o amplo acesso aos arquivos das imagens e dos dados capturados no curso da operação, mas também às informações minudentemente registradas nos relatórios produzidos ao

ADPF 635 / RJ

seu término.

Em linha com sua jurisprudência sobre o dever de investigação do Ministério Público (Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3.318, 2.943, e 3.309), a Corte ratifica os termos da cautelar anteriormente deferida para reconhecer que , sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de crime doloso contra a vida, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público.

A perícia, por sua vez, desempenha função de alta relevância constitucional, mas sua atuação depende de providências mínimas que devem ser adotadas no curso das operações. Tais providências abrangem a proteção do local dos fatos, a preservação de evidências para a realização do exame de corpo de delito e do exame de necropsia, assim como a segurança da equipe de perícia. Relembrando a sua jurisprudência quanto à autonomia técnica das perícias (Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.621, 2.943, 3.309 e 3.318) e à responsabilidade do Estado por morte de vítima atingida por bala perdida (Tema 1.237), assim como a diretriz constante do Protocolo de Minnesota sobre a Investigação de Mortes Potencialmente Ilegais, a Corte entende que a preservação efetiva dos vestígios deve integrar a avaliação posterior de legalidade.

Em linha com a posição mais deferente ao Estado e às suas forças policiais, a Corte entende que o afastamento temporário de agentes envolvidos em mortes deve ser feita nos moldes da decisão da Corte Interamericana no caso *Honorato v. Brasil*. Ou seja, cabe ao Estado do Rio de Janeiro estabelecer um quadro normativo que permita que todo agente policial envolvido em uma morte resultante de uma ação policial seja, se necessário, afastado provisoriamente da função ostensiva até que se determine a conveniência e pertinência de seu retorno. A regulamentação própria deve, portanto, prever um parâmetro a partir do qual o profissional da área de saúde mental do órgão avaliará a **necessidade** de afastamento preventivo das atividades de policiamento ostensivo, ficando o retorno, nesse caso, a critério da corporação.

ADPF 635 / RJ

Por fim, no que tange às buscas domiciliares, a Corte entende que o pedido formulado pelos autores demandaria revisitar a jurisprudência firmada quando do julgamento do Tema 280, sem que houvesse, porém, elementos que dessem segurança à alteração de uma tese que tem aplicação nacional. Desse modo, o exame da legalidade das buscas deve integrar à diretriz geral de controle posterior, sendo apuradas caso a caso.

Para além do ajuste em relação ao compromisso significativo assumido pelo Estado, ao esclarecimento da natureza posterior da intervenção jurisdicional e à manutenção da jurisprudência do Tribunal, foram acrescidas, ainda, importantes determinações.

A primeira é de instauração de inquérito policial pela Polícia Federal para apuração de indícios concretos de crimes com repercussão interestadual e internacional e que exigem repressão uniforme, bem como de graves violações de direitos humanos, especificamente para a identificação das organizações criminosas, suas lideranças e seu *modus operandi*, sobretudo movimentações financeiras, em atuação no Estado do Rio de Janeiro, sem prejuízo da possibilidade de atuação conjunta às forças de segurança estaduais, tudo nos termos da Lei 10.446/2002; determinando à União que garanta o incremento necessário da capacidade orçamentária da Polícia Federal visando à estrutura, equipamentos e pessoal necessários à execução da força-tarefa.

Os relatórios apresentados pela Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, dando conta da vinda à capital fluminense de diversos criminosos de outros Estados, assim como os relatos de possível prática de crimes até mesmo internacionais por parte de traficantes e de membros de milícias não pode ser desconsiderado por esta Corte. Por isso, o Supremo Tribunal Federal, como toda e qualquer autoridade judicial que recebe *notitia criminis*, deve adotar a providência legal determinada.

Em virtude dessa razão, a segunda determinação adotada pela Corte é a de que o Estado do Rio de Janeiro elabore um plano de reocupação territorial de áreas sob domínio de organizações criminosas, observando os princípios do urbanismo social e com o escopo de viabilizar a presença

ADPF 635 / RJ

do Poder Público de forma permanente, por meio da instalação de equipamentos públicos, políticas voltadas à juventude e a qualificação de serviços básicos.

Ante os compromissos assumidos pelo Estado do Rio de Janeiro e a fim de assegurar ao Ministério Público do Estado plenas condições para realizar o controle externo, o Tribunal determina ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em conjunto às Corregedorias dos Ministérios Públicos locais, passe a publicar relatórios periódicos de transparência com informações sobre o exercício da função de controle externo da atividade policial.

No que tange ao acompanhamento pós-decisão, fase necessária em se tratando de processo estrutural, o que se busca essencialmente é a garantia de um acompanhamento com duas dimensões: a qualidade técnica por meio da produção periódica de relatórios com dados de letalidade e vitimização policial, de um lado, e a participação democrática de representantes da sociedade civil, de outro.

Perscrutando qual formato se apresentaria como juridicamente mais adequado, a proposição de um Comitê de Acompanhamento foi substituída por Grupo de Trabalho sob a coordenação do Conselho Nacional do Ministério Público.

3. Dispositivo

Pelo exposto, esta Corte julga parcialmente procedente os pedidos desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, para:

1. Reconhecer os avanços importantes obtidos com a redução da letalidade policial, embora necessárias determinações complementares.

1.1. Reconhecer, ainda:

- a) a natureza estrutural do litígio;
- b) a parcial omissão do Estado e a violação de direitos fundamentais;
- c) a violação de direitos humanos por parte das organizações criminosas que se apossam de territórios e cerceiam direitos de

ADPF 635 / RJ

locomoção da população e das forças de segurança;

d) que há compromisso significativo por parte do Estado do Rio de Janeiro na cessação das violações mencionadas, sem, porém, a necessidade de se reconhecer o estado de coisas inconstitucional.

1.2. Homologar parcialmente o conjunto de atos normativos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro na qualidade de “plano de redução da letalidade policial” e determinar, em adição a seu conteúdo:

1.2.1. Que o Estado do Rio de Janeiro promova as adequações normativas e administrativas necessárias quanto à mensuração e monitoramento dos dados, com as seguintes especificações:

a) Inclusão de dois novos indicadores que abarquem eventos de uso excessivo ou abusivo da força legal e eventos com vitimização de civis em contexto de confronto armado, com a participação de forças de segurança, mas com autoria indeterminada do disparo, ressalvado que este segundo indicador não compõe o conceito de letalidade policial.

b) Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de civil, especificando: (i) Qual corporação (se polícia civil ou militar); (ii) Qual unidade ou batalhão; (iii) Se o agente envolvido estava em serviço; (iv) Se o fato ocorreu no contexto de operação policial.

c) Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de policial, especificando: (i) Qual corporação (se polícia civil ou militar); (ii) se a vítima estava em serviço; acrescidos da seguinte regulamentação, para o controle e fiscalização da letalidade policial e homicídios vitimando agentes de segurança pública.

Nas hipóteses de homicídio consumado vitimando agentes de segurança pública, no exercício da função ou em decorrência dela, bem como de morte de civis decorrente de intervenção policial estando ou não o agente em serviço:

Os policiais que primeiro atenderem a ocorrência deverão preservar o local até a chegada do Delegado de Polícia, e providenciar para que não se alterem o estado e conservação das coisas para a realização de perícia, comunicando, imediatamente o órgão

ADPF 635 / RJ

administrativo central competente, que por sua vez, comunicará a ocorrência ao Comandante de Batalhão da área territorial e à Corregedoria da Polícia Militar – em se tratando de policial militar – ou ao Delegado de Polícia de sobreaviso pela Delegacia Geral de Polícia, a Corregedoria da Polícia Civil e à Superintendência da Polícia Técnico-Científica – em se tratando de policial civil e civis.

O Ministério Público estadual deverá ser imediatamente comunicado das ocorrências, para que, se entender cabível, determine o comparecimento de um Promotor de Justiça ao local dos fatos. Essa comunicação deverá ser regulamentada entre a Procuradoria Geral de Justiça e a Secretaria de Segurança Pública.

O Delegado de Polícia responsável deverá dirigir-se, imediatamente ao local da ocorrência, apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais; colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias; e, desde logo, identificar e qualificar as testemunhas presenciais do fato.

A Superintendência da Polícia Técnico-Científica enviará, imediatamente, uma equipe especializada para comparecer ao local devidamente preservado, para a realização das necessárias perícias, liberação do local e remoção de cadáveres.

Os cadáveres serão sempre fotografados na posição em que forem encontrados, bem como, na medida do possível, todas as lesões externas e vestígios deixados no local do crime.

Para representar as lesões encontradas no cadáver, os peritos, quando possível, juntarão ao laudo do exame provas fotográficas, esquemas ou desenhos, devidamente rubricados.

Nas hipóteses de morte decorrente de intervenção policial sempre será realizada a autópsia.

Os laudos necessários deverão ser elaborados no prazo máximo de 10 (dez) dias.

As Corregedorias da Polícia Civil e Militar deverão acompanhar as ocorrências que envolvam seus respectivos policiais, objetivando a coleta de dados e de informações visando instruir os

ADPF 635 / RJ

respectivos procedimentos administrativos.

Nas hipóteses de morte decorrente de intervenção policial, as Corregedorias terão o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para conclusão das apurações administrativas. Se houver necessidade de ampliação do prazo, em face da complexidade dos fatos ou dificuldade em sua apuração, deverá ser solicitada, de maneira fundamentada, dilação por mais 60 (sessenta) dias ao Secretário da Segurança Pública.

As ocorrências relacionadas as hipóteses de homicídio consumado vitimando agentes de segurança pública, no exercício da função ou em decorrência dela, bem como de morte decorrente de intervenção policial estando ou não o agente em serviço, bem como os inquéritos policiais e procedimentos instaurados no âmbito das Corregedorias da Polícias Civil e Militar deverão ser comunicados imediatamente ao órgão do Ministério Público estadual que exerça a função de controle externo da atividade policial.

1.2.2. Que o Ministério da Justiça e da Segurança Pública adote as providências cabíveis junto ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP) para que sejam abertos os campos necessários viabilizando a inserção, por parte de todos os entes federados, dos dados desagregados sobre as mortes decorrentes de intervenção policial.

2. Reconhecer que o Estado do Rio de Janeiro vem instalando equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos e que foram editados, no ponto, atos normativos apresentados na condição de componentes necessários do plano de redução da letalidade policial, devendo ser acrescidas as seguintes determinações complementares:

2.1. que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, comprove a implantação das câmeras nas viaturas policiais da Polícia Militar e da Polícia Civil, quando não estiver em atividades

ADPF 635 / RJ

investigativas, e nas fardas ou uniformes dos agentes da Polícia Civil nas hipóteses pertinentes, com a publicação da respectiva regulamentação, abrangendo somente os casos em que a Polícia Civil do Estado realiza diligências ostensivas ou operações policiais planejadas, afastada a obrigatoriedade de uso de equipamentos de geolocalização e gravação audiovisual em atividades e diligências investigatórias desempenhadas pela Polícia Civil, exclusivamente no exercício da função de polícia judiciária, em virtude do potencial comprometimento do caráter sigiloso e eficiência dessas atividades e da segurança de policiais e testemunhas;

2.2. em complemento à aplicação de recursos do orçamento estadual, fica autorizado o recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelo Estado do Rio de Janeiro por meio de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere para viabilizar o cumprimento da presente decisão, ainda que distinto seja o prazo de preservação das imagens em relação à regulamentação do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, até o encerramento dos contratos vigentes na data deste julgamento; acrescidos da autorização excepcional, na mesma forma que a Lei Complementar 79/1994 permite em relação ao Fundo Penitenciário Nacional, de transferência direta de recursos financeiros do Fundo Nacional de Segurança Pública aos fundos específicos de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal, com a finalidade de garantir maior celeridade e eficiência à cooperação federativa no âmbito da segurança pública, nos seguintes tópicos: manutenção dos serviços e realização de investimentos de segurança pública, inclusive em inteligência, informação e operações de segurança pública; aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento aos serviços dos órgãos de segurança pública; políticas de redução da criminalidade; e financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive de inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da letalidade policial.

Os repasses somente serão realizados com a apresentação e aprovação de planos associados aos programas específicos de segurança

ADPF 635 / RJ

pública, dos quais constarão a contrapartida do ente federativo, segundo critérios e condições definidos, quando exigidos em ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública e deverão ser fiscalizados por órgão específico responsável pela gestão do fundo, sem prejuízo da fiscalização pelos respectivos Tribunais de Contas e do Ministério Público.

3. Determinar a instauração de inquérito policial pela Polícia Federal para apuração de indícios concretos de crimes com repercussão interestadual e internacional e que exigem repressão uniforme, bem como de graves violações de direitos humanos derivadas das organizações criminosas, suas lideranças e seu *modus operandi*, sobretudo movimentações financeiras, em atuação no Estado do Rio de Janeiro, sem prejuízo da possibilidade de atuação conjunta às forças de segurança estaduais, nos termos da Lei 10.446/2002; e determinar à União que garanta o incremento necessário da capacidade orçamentária da Polícia Federal visando à estrutura, equipamentos e pessoal necessários à execução da força-tarefa.

3.1. Determinar ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), à Receita Federal e à Secretaria de Estado da Fazenda do Rio de Janeiro a máxima prioridade para atendimento das diligências relativas ao inquérito policial acima requisitado, acrescido com a determinação, também, à Diretoria Geral da Polícia Federal de imediata instauração de inquérito específico, com equipe de dedicação exclusiva, com a finalidade de atuação permanente e dedicada à produção de inteligência e à condução de investigações sobre a atuação dos principais grupos criminosos violentos em atividade no Estado e suas conexões com agentes públicos, com ênfase na repressão às milícias, aos crimes de tráfico de armas, munições e acessórios, de drogas e lavagem de capitais, sem prejuízo da atuação dos órgãos estaduais em suas respectivas atribuições.

4. Determinar a elaboração de um plano de reocupação territorial de áreas sob domínio de organizações criminosas pelo Estado do Rio de

ADPF 635 / RJ

Janeiro e pelos municípios interessados, observando os princípios do urbanismo social e com o escopo de viabilizar a presença do Poder Público de forma permanente, por meio da instalação de equipamentos públicos, políticas voltadas à juventude e a qualificação de serviços básicos, devendo o plano ter caráter operacional, com cronograma objetivo, contando com alocação obrigatória de recursos federais, estaduais e municipais, inclusive oriundos de emendas parlamentares impositivas.

5. Em substituição ao parâmetro da excepcionalidade, aplicado durante a pandemia, determinar a observância da Lei 13.060, de 2014, declarada constitucional pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.243/DF, e seu regulamento, cabendo às próprias forças de segurança avaliar e definir o grau de força adequado a cada contexto, com controle *a posteriori*, observando a proporcionalidade das ações e preferencialmente com planejamento prévio das operações. Fica ressalvada a possibilidade de justificação *a posteriori* de operações de emergência, cabendo aos órgãos de controle e ao Poder Judiciário avaliar as justificativas apresentadas, quando necessário; caberá a cada uma das forças policiais analisar e determinar o uso proporcional e necessário da força em cada operação.

6. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que observe o previsto entre os artigos 42 e 42-E da Lei 13.675/2018 e crie, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, programa de assistência à saúde mental aos profissionais de segurança pública, estabelecendo como obrigatório o atendimento psicossocial quando houver envolvimento em incidente crítico e regulamentando a aferição da incidência de letalidade excessiva na atuação funcional, estabelecendo parâmetro a partir do qual profissional da área de saúde mental avaliará a necessidade de afastamento preventivo das atividades de policiamento ostensivo, ficando o retorno, nesse caso, a critério da corporação.

ADPF 635 / RJ

7. Determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade: (i) a diligência, no caso específico de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, neste caso, o ingresso forçado em domicílios à noite; (ii) 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 (iii) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins a que se destinam, sendo deferido em menor extensão, nesse ponto, o pedido de item “C”, entretanto, reafirmando a validade constitucional de buscas domiciliares executadas no contexto de flagrância delitiva, inclusive no período noturno, na forma do artigo 5º, XI, da Constituição, no curso de operações policiais, na hipótese de utilização de residências para o depósito de drogas e armas clandestinas.

8. Determinar, em cumprimento à Lei Estadual nº. 7.385/2016-RJ, a regulamentação, em até 180 (cento e oitenta) dias, da presença obrigatória de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas e com risco de conflito armado, podendo os veículos permanecerem no local mais próximo possível em que seja viável a prestação do atendimento médico em segurança. A exigência não se aplica a operações policiais de emergência e a eventual indisponibilidade de ambulâncias não impede realização da operação policial.

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

ADPF 635 / RJ

10. Determinar que, no caso da realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) não há restrições territoriais por perímetro à ação policial, mas deve haver o respeito rigoroso às exigências de proporcionalidade no uso da força, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal, as razões concretas que tornaram necessário o desenvolvimento das ações nos referidos horários; (ii) em caso de extrema necessidade de utilização de equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, será permitido o ingresso das forças policiais caso se verifique o uso dos estabelecimentos para prática de atividades criminosas, bem como o policiamento ostensivo regular e o tráfego de viaturas em vias próximas aos estabelecimentos citados.

11. Determinar, acolhendo proposição do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados ao fim de cada operação policial, conforme atos normativos e protocolos por tais órgãos elaborados.

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

13. Reafirmar a autonomia técnica, científica e funcional das perícias como condição essencial para que a investigação conduzida pelo Ministério Público possa ser levada a efeito, nos termos das decisões

ADPF 635 / RJ

proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.621, 2.943, 3.309 e 3.318.

14. Determinar que, sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de crime doloso contra a vida, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente, que buscará a realização de perícias com autonomia, conforme os requisitos mencionados no item anterior. Deve a investigação atender ao que exige a legislação de regência, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à 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, acolhendo também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão.

15. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, em decorrência do artigo 129, VII, da CRFB, compartilhe e envie ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por meio de canal por este indicado, os dados e microdados, com georreferenciamento, sobre operações policiais, registros de ocorrência, laudos periciais e demais informações sobre investigações penais.

16. Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em conjunto às Corregedorias dos Ministérios Públicos locais, passe a publicar relatórios semestrais de transparência com informações sobre o exercício da função de controle externo da atividade policial, com dados objetivos de atuação e resultados, discriminando as unidades responsáveis.

17. Determinar a criação de **Grupo de Trabalho de Acompanhamento** sob a coordenação do Conselho Nacional do Ministério Público, o qual estabelecerá sua composição, com caráter

ADPF 635 / RJ

administrativo, de natureza exclusivamente consultiva, para, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e órgãos competentes, monitorar o cumprimento e implementação desta decisão, sem prejuízo da atuação do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro de acordo com as suas respectivas competências:

Diretrizes gerais de organização e funcionamento:

1. O Grupo de Trabalho terá caráter consultivo e não deliberativo, visando exclusivamente à produção de relatórios técnicos periódicos para o fim de acompanhamento e apoio, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e órgãos competentes, garantida a participação democrática de representantes da sociedade civil, do cumprimento e implementação da execução das medidas determinadas no bojo da ADPF 635.

2. Periódica e sistematicamente, em prazos não superiores a seis meses, o Grupo de Trabalho: (i) em reunião pública e aberta, coletará dados e informações da população e comunidades diretamente interessadas, sem prejuízo da realização de reuniões de acesso restrito, a qualquer tempo, pelo Grupo; (ii) divulgará relatório técnico de monitoramento com os principais indicadores de medição da letalidade e da vitimização policial no Estado do Rio de Janeiro.

5. O prazo inicial de acompanhamento fica estabelecido em 2 (dois) anos a contar da data de publicação do acórdão desta decisão.

6. Em caso de notícia de descumprimento de decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no âmbito da ADPF 635, o Grupo de Trabalho reportará a magistrado/a auxiliar designado/a pelo Ministro Relator, do Supremo Tribunal Federal, a quem fica delegada a competência para análise de eventuais

ADPF 635 / RJ

providências judiciais em fase de execução, desde que não se trate de litígios individuais, com os poderes necessários para garantir seu cumprimento, na forma do artigo 139, IV, do Código de Processo Civil, cabendo ao Ministro Relator apreciar eventuais pedidos de reconsideração.

7. Recomenda-se o diálogo constante com o Comitê Nacional de Monitoramento do Uso da Força previsto pelo art. 8º do Decreto 12.341/2024 visando o compartilhamento de experiências e o aprimoramento das práticas de controle externo da atividade policial nos estados e no Distrito Federal.

18. Determinar o envio ao Governo Federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, de cópia da presente decisão e dos documentos constantes dos autos com recomendações atinentes ao controle de armas e munições no Estado do Rio de Janeiro e no Brasil (eDOC 717, eDOC 959, eDOC 998, eDOC 999 e eDOC 1045), a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as providências cabíveis quanto ao aprimoramento da política pública de controle de armas e munições, com o cumprimento da Lei 10.826/2003 e Decreto 11.615/2023, notadamente quanto: (i) à integração entre os sistemas de rastreabilidade do Ministério da Defesa e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública; (ii) à adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Sistema Nacional de Análise Balística; (iii) ao cadastramento das armas destinadas às Polícias Estaduais do Estado do Rio de Janeiro, caso ainda não estejam cadastradas, nos respectivos sistemas nacionais de controle e rastreabilidade; (iv) ao aprimoramento da política de marcação e uniformização das armas de fogo adquiridas pelo Estado, a ser feita nos termos dos artigos 7º e 8º da Portaria nº. 213/2021 do Comando Logístico do Exército Brasileiro.

19. Determinar o envio ao Governo Federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça e da Segurança

ADPF 635 / RJ

Pública, de cópia da presente decisão, a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as possibilidades de apoio logístico e financeiro visando à viabilização do aparelhamento e reestruturação das carreiras da Polícia Científica do Rio de Janeiro.

20. Indeferir o pedido de item “B”, o qual requereu determinação de que o Estado do Rio de Janeiro se abstenha de utilizar helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror, com a suspensão da eficácia do art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001.

21. Indeferir o pedido de item “C”, o qual requereu determinação de que os órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao expedir mandado de busca e apreensão domiciliar, indiquem, da forma mais precisa possível, o lugar, o motivo e o objetivo da diligência, vedada a expedição de mandados coletivos ou genéricos.

22. Indeferir o pedido de item “H”, o qual requereu determinação de suspensão do sigilo de protocolos de atuação policial, inclusive do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

23. Confirmar o reconhecimento da perda de objeto do pedido de item “P” e o não conhecimento do pedido de item “Q”.

É o voto.

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

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

ADPF 635 / RJ

AM. CURIAE.	:MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS
AM. CURIAE.	:REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA
AM. CURIAE.	:FALA AKARI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	:PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S)	:ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S)	:ISABELLA VIEIRA MACHADO HENRIQUES
ADV.(A/S)	:PEDRO MENDES DA SILVA
AM. CURIAE.	:PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	:EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
AM. CURIAE.	:ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO DO ESTADO DO RJ
ADV.(A/S)	:THIAGO GOMES MORANI
AM. CURIAE.	:CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CFOAB
ADV.(A/S)	:FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY
AM. CURIAE.	:CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL - CEJIL
ADV.(A/S)	:MARIA BEATRIZ GALLI BEVILLACQUA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM
ADV.(A/S)	:DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:RAFAEL RAMIA MUNERATI
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE PESQUISAS LABJACA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL - IARA
ADV.(A/S)	:HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO INDEPENDENTE MÃES DE MAIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO

ADPF 635 / RJ

AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL
ADV.(A/S)	: OPHIR FILGUEIRAS CAVALCANTE JUNIOR
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE - IAL
ADV.(A/S)	: FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S)	: DANIEL SANCHEZ BORGES
ADV.(A/S)	: TÂNIA MONIQUE FAIAL CORREA
ADV.(A/S)	: GILBERTO SANTIAGO LOPES
ADV.(A/S)	: RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
ADV.(A/S)	: KARINA OLIVEIRA MARINHO
AM. CURIAE.	: NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN
AM. CURIAE.	: LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS (LADIH)
ADV.(A/S)	: ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIMINALÍSTICA - ABC
ADV.(A/S)	: RAFAEL ALFREDI DE MATOS
ADV.(A/S)	: LUIZ GUILHERME ROS
AM. CURIAE.	: FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: GUSTAVO KELLY ALENCAR
AM. CURIAE.	: SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIARIOS DE CARGAS E LOGISTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	: FEDERACAO DAS ASSOCIACOES DE FAVELAS COMUNIDADES E AMIGOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAFCAERJ
ADV.(A/S)	: GUILHERME RODRIGUES TARTARELLI PONTES
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE ATACADISTAS E DISTRIBUIDORES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e ADERJ
ADV.(A/S)	: OLAVO FERREIRA LEITE NETO
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS OPERADORES PORTUARIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDOPERJ

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:PATRICIA GOMES PEREIRA AYRES
AM. CURIAE.	:LOGISTICA BRASIL - ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS USUARIOS DOS PORTOS, DE TRANSPORTES E DA LOGISTICA
ADV.(A/S)	:LUIZ CARLOS FERRARI GONÇALVES FILHO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO NACIONAL DA ADVOCACIA CRIMINAL
ADV.(A/S)	:JAMES WALKER NEVES CORRÊA JÚNIOR
ADV.(A/S)	:MARCIO GUEDES BERTI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA NEGRA POR UMA NOVA POLITICA DE DROGAS
ADV.(A/S)	:VÍTOR MEDEIROS DE LUCENA
AM. CURIAE.	:CLÍNICA INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DA FND/UFRJ
ADV.(A/S)	:CAROLINA ROLIM MACHADO CYRILLO DA SILVA
AM. CURIAE.	:FUNDACAO OSWALDO CRUZ
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE DEFESA DA POPULAÇÃO NEGRA (IDPN)
ADV.(A/S)	:JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA
ADV.(A/S)	:DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA
AM. CURIAE.	:MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DE SUPERMERCADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ANA PAULA ALMEIDA DA ROSA
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS EMPRESAS DE MOBILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ELAINE FASOLLO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	:KARINE MOREIRA GARCIA
AM. CURIAE.	:MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
CTS. VUL.	:DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADPF 635 / RJ

PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	:CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S)	:FABRICIO CORREIA DE AQUINO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	:LUCIANA LAURIA LOPES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO TODOS PELO RIO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E ASSUNTOS DE POLÍCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:CARLOS ALBERTO FERREIRA DIAS
AM. CURIAE.	:COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:WALLACE DE ALMEIDA CORBO
ADV.(A/S)	:CECILIA DE QUEIROZ GONCALVES DE ALMEIDA PADRAO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
ADV.(A/S)	:GUILHERME HENRIQUE DOLFINI GONCALVES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO VLADIMIR HERZOG
ADV.(A/S)	:ANDRÉ LUIZ DE CARVALHO MATHEUS

VOTO - VOGAL:

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: Na presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), questiona-se a compatibilidade da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro com a Constituição. O Partido requerente pleiteia que este Tribunal Constitucional reconheça a afronta a preceitos fundamentais, sustentando que a política de segurança implementada promove atuação

ADPF 635 / RJ

marcada por letalidade exacerbada, com impacto desproporcional sobre moradores de comunidades carentes, majoritariamente negros.

Por sua vez, o Estado do Rio de Janeiro, na condição de requerido, sustenta que sua política de segurança pública está fundamentada em normas internas que regulamentam o uso da força, com ênfase na preservação da vida. Além disso, questiona a adequação da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) como instrumento processual para atender aos objetivos apresentados, alegando que a ação possui caráter político e não visa contestar atos administrativos específicos. O Estado destaca, ainda, que as normas estaduais vigentes, como as Instruções Normativas SESEG n. 03/2018 e PMERJ/EMG/PM-3 n. 52/2018, já preveem protocolos para a realização de operações em áreas sensíveis, estabelecendo diretrizes destinadas à proteção da vida e à segurança de civis e agentes de segurança.

A análise dos argumentos apresentados pelas partes revela a controvérsia judicial subjacente a esta ADPF, qual seja: determinar se a política de segurança pública implementada pelo Estado do Rio de Janeiro, particularmente no que tange ao emprego de força em áreas de elevada vulnerabilidade social, configura violação a preceitos fundamentais consagrados na Constituição Federal. Dentre os valores constitucionais em questão, destacam-se a dignidade da pessoa humana, o direito à vida, à igualdade, à segurança e à inviolabilidade do domicílio.

O exame da conformidade constitucional da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro requer que esta Corte analise não apenas os atos normativos que regem o aparato policial estadual, mas também a execução concreta das suas atividades, sejam elas relacionadas ao policiamento ostensivo ou à atividade investigativa.

Nesse contexto, o art. 3º da Lei nº 9.882/1999, que disciplina o

ADPF 635 / RJ

processo e o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), dispõe que a petição inicial deve conter, entre outros requisitos, a identificação do ato impugnado, a comprovação da violação do preceito fundamental e a apresentação dos documentos indispensáveis à fundamentação da impugnação:

“Art. 3º A petição inicial deverá conter:

I - a indicação do preceito fundamental que se considera violado;

II - a indicação do ato questionado;

III - a prova da violação do preceito fundamental;

IV - o pedido, com suas especificações;

V - se for o caso, a comprovação da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado.

Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de mandato, se for o caso, será apresentada em duas vias, **devendo conter cópias do ato questionado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação”**.

Ademais, a mesma Lei prevê, no § 1º do art. 6º, que o Relator pode requisitar informações adicionais, nomear perito ou comissão de peritos para elaborar parecer técnico sobre a matéria, ou ainda fixar data para a realização de audiências públicas, com o objetivo de colher declarações de pessoas com notório conhecimento e autoridade no tema em discussão. Tal prerrogativa foi exercida pelo eminente Ministro Relator neste processo, que designou audiências públicas para ouvir especialistas na matéria, além de requisitar notas técnicas do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) e do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), ambos vinculados a este Tribunal.

Em relação ao material probatório trazido aos autos pelo Partido requerente, destacam-se, entre outros, (i) cópia da sentença proferida pela Corte Interamericana de Direito Humanos no Caso Favela Nova Brasília vs Brasil (eDOC 7); (ii) cópia do Decreto Estadual nº 27.795, de 23 de

ADPF 635 / RJ

janeiro de 2001, que acresce e altera dispositivos do Decreto nº 20.557, de setembro de 1994, que, por sua vez, dispõe sobre a utilização de helicópteros em operações de segurança pública (eDOC 8); (iii) cópia do Decreto Estadual nº 41.931, de 25 de junho de 2009 (eDOC 9); (iv) cópia do Decreto Estadual nº 46.775, de 23 de setembro de 2019 (eDOC 10); (v) Decreto Estadual nº 20.557, de 26 de setembro de 1994 (eDOC 13); (vi) Portaria PCERJ nº 832, de 2 de janeiro de 2018, que estabelece o Protocolo de Procedimentos nas Operações Policiais no âmbito da Polícia Civil do Rio de Janeiro (eDOC 17); (vii) Relatório de Vistoria realizada pelo Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do Rio de Janeiro - NUDEDH, de 28 de abril de 2017 (eDOC 26); (viii) Relatório Preliminar sobre o Caso da Chacina dos Morros do Fallet/Fogueteiro/Prazeres em 08/02/2009 realizado pelo Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do Rio de Janeiro - NUDEDH (eDOC 27); (ix) Relatório de Mortes por Intervenção de Agente do Estado por Área no Ano Corrente (eDOC 36).

O Ministério Público do Rio de Janeiro apresentou informações acompanhadas de documentos comprobatórios, notadamente (i) portarias de instauração de inquéritos civis; (ii) Instrução Normativa SESEG nº 03, de 2 de outubro de 2018, que estabelece diretrizes com vistas ao aprimoramento dos atos normativos das Polícias Civil e Militar, referentes aos protocolos operacionais e procedimentos adotados para operações em áreas sensíveis (eDOC 50); (iii) Resolução Conjunta GPGJ/CGMP nº 18, de 21 de novembro de 2018, que trata da prioridade na investigação, no processamento, no julgamento e na efetiva responsabilização dos autores de crimes dolosos com resultado morte que tenham como vítimas crianças e adolescentes, incrementa o caráter preventivo da tutela penal (eDOC 52); (iv) Resolução SEPOL nº 085, de 11 de dezembro de 2019, que altera a Resolução SEPOL nº 63, de 06 de agosto de 2019, que aprova o Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à Secretaria de Estado de Polícia Civil (eDOC 53); (v) Termo de Ajustamento de Conduta celebrado com o Estado do Rio de Janeiro

ADPF 635 / RJ

para o aprimoramento institucional da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (eDOC 54).

A sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no Caso Favela Nova Brasília vs Brasil, assim relata:

“I INTRODUÇÃO DA CAUSA E OBJETO DA CONTROVÉRSIA

1. O caso submetido à Corte. - Em 19 de maio de 2015, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante denominada “Comissão Interamericana” ou “Comissão”) submeteu à Corte o caso Cosme Rosa Genoveva, Evandro de Oliveira e outros (Favela Nova Brasília) contra a República Federativa do Brasil (doravante denominado “Estado” ou “Brasil”). O caso se refere às falhas e à demora na investigação e punição dos responsáveis pelas supostas “execuções extrajudiciais de 26 pessoas [...] no âmbito das incursões policiais feitas pela Polícia Civil do Rio de Janeiro em 18 de outubro de 1994 e em 8 de maio de 1995 na Favela Nova Brasília”. Alega-se que essas mortes foram justificadas pelas autoridades policiais mediante o levantamento de “atas de resistência à prisão”. Alega-se também que, na incursão de 18 de outubro de 1994, três mulheres, duas delas menores, teriam sido vítimas de tortura e atos de violência sexual por parte de agentes policiais. Finalmente, se alega que a investigação dos fatos mencionados teria sido realizada supostamente com o objetivo de estigmatizar e revitimizar as pessoas falecidas, pois o foco teria sido dirigido à sua culpabilidade e não à verificação da legitimidade do uso da força.

[...]

3. Apresentação à Corte. - Em 19 de maio de 2015, a Comissão submeteu à jurisdição da Corte, “diante da necessidade de obtenção de justiça”, os fatos e as violações de direitos humanos descritos no Relatório de Mérito.⁴ Especificamente, a Comissão submeteu à Corte as ações e

ADPF 635 / RJ

omissões estatais que ocorreram, ou continuaram ocorrendo posteriormente a 10 de dezembro de 1998, data de aceitação da competência da Corte pelo Estado, sem prejuízo de que o Estado pudesse aceitar a competência da Corte para conhecer da totalidade do caso, em conformidade com o disposto no artigo 62.2 da Convenção.

4. Solicitações da Comissão Interamericana.– Com base no acima exposto, a Comissão Interamericana solicitou a este Tribunal que declarasse a responsabilidade internacional do Brasil pelas violações constantes do Relatório de Mérito, e que se ordenasse ao Estado, como medidas de reparação, as recomendações que figuram no referido Relatório (par. 2 supra).

[...]

VI

FATOS

99. Este capítulo apresentará o contexto referente ao caso e os fatos dentro da competência temporal da Corte.

100. Os fatos anteriores à data de ratificação da competência contenciosa da Corte por parte do Brasil (10 de dezembro de 1998) são enunciados unicamente como parte do contexto e dos antecedentes para melhor compreensão do caso.

A. Reconhecimento do Estado

101. **Na audiência pública do presente caso o Estado reconheceu os fatos nos seguintes termos: “as condutas perpetradas por agentes públicos durante incursões policiais na Favela Nova Brasília em 18 de outubro de 1994 e 8 de maio de 1995 e consubstanciadas, especificamente, no homicídio de 26 (vinte e seis) pessoas e na violência sexual de outras 3 (três), representam violações aos artigos 4.1 e 5.1 da Convenção Americana, ainda que tais fatos não estejam sob jurisdição temporal dessa Honorável Corte. [...] O Estado brasileiro mais uma vez afirma que reconhece que seus agentes são responsáveis por 26 homicídios e três crimes de violação sexual e o Estado também reconhece toda a dor e sofrimento que as vítimas possuem em decorrência destes fatos”. Também em suas alegações finais escritas o Estado**

ADPF 635 / RJ

afirmou que “as condutas perpetradas por agentes públicos durante incursões policiais na Favela Nova Brasília em 18 de outubro de 1994 e 8 de maio de 1995 e consubstanciadas, especificamente, no homicídio de 26 (vinte e seis) pessoas e na violência sexual de outras 3 (três), representam violações aos artigos 4.1 e 5.1 da Convenção Americana, ainda que tais fatos não estejam sob jurisdição temporal dessa Honorável Corte”.

B. Contexto**B.1. Violência policial no Brasil**

102. De acordo com informações de órgãos estatais, a violência policial representa um problema de direitos humanos no Brasil, em especial no Rio de Janeiro.⁷¹ Não há dados disponíveis sobre mortes ocorridas durante operações policiais nos anos 1994 e 1995. A partir de 1998, a Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro começou a compilar essas estatísticas. Em 1998, 397 pessoas morreram por ação da polícia nesse Estado; em 2007, a cifra chegou a 1.330. Em 2014, houve 584 vítimas letais de intervenções policiais e, em 2015, esse número aumentou para 645.

103. Entre as vítimas fatais de violência policial, estima-se uma predominância de jovens, negros, pobres e desarmados.⁷³ Segundo dados oficiais, “os homicídios são hoje a principal causa de morte de jovens de 15 a 29 anos no Brasil, e atingem especialmente jovens negros do sexo masculino, moradores das periferias e áreas metropolitanas dos centros urbanos. Dados do SIM/Datasus do Ministério da Saúde mostram que mais da metade dos 56.337 mortos por homicídios, em 2012, no Brasil, eram jovens (30.072, equivalente a 53,37%), dos quais 77,0% negros (pretos e mulatos) e 93,30% do sexo masculino”.⁷⁴ Na cidade do Rio de Janeiro, aproximadamente 65% das pessoas que morreram em 2015 são negras (negros e mulatos).⁷⁵ No Estado do Rio de Janeiro, estudos mostram que a oportunidade de um jovem negro de morrer por ação da polícia é quase 2,5 vezes maior do que a de um jovem branco.

104. Em 1996, o Brasil reconheceu perante o Comitê de

ADPF 635 / RJ

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

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

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

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

108. No Relatório sobre a Missão ao Brasil, em 2003, a então Relatora Especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias afirmou que “[um] análise mais minuciosa revela que as mortes cometidas pela polícia são frequentemente execuções extrajudiciais mal disfarçadas”. No Relatório da visita de 2007 e no Relatório de Acompanhamento das Recomendações, o Relator Especial

ADPF 635 / RJ

reiterou que, na maioria dos casos, as execuções cometidas por policiais em serviço são registradas como “atos de resistência” ou casos de “resistência seguida de morte”, ou seja, a própria polícia determina se se tratou de uma execução extrajudicial ou de uma morte conforme a lei. Em raras ocasiões essas classificações realizadas pela própria polícia são investigadas seriamente, e poucos autores são processados ou condenados.

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

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

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

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

Consta no Relatório de Vistoria realizada pelo Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do Rio de Janeiro - NUDEDH (eDOC 26) que:

“Destinou-se a vistoria à colheita de informações mais precisas e atuais sobre a invasão de casas de moradores da favela por parte por agentes públicos lotados na UPP Nova Brasília, com vistas à instrução da ação civil pública de autos nº.

ADPF 635 / RJ

0098888- 06.2017.8.19.0001, que tramita perante a 15ª Vara de Fazenda Pública da Comarca Capital, com decisão liminar que concedeu tutela de urgência.

O trajeto percorrido pelo grupo, a pé, iniciou-se na esquina entre a Estrada Itararé, nas proximidades do Colégio Estadual Jornalista Tim Lopes, e a Rua da Assembleia. Percorrida a Rua da Assembleia, o grupo passou pela sede da Unidade de Polícia Pacificadora Nova Brasília e atingiu no topo do morro a Rua da Alvorada e, em seguida a Rua Sete de Setembro. No trajeto, foram vistoriadas diversas residências e colheram-se informações de vários proprietários/possuidores de imóveis invadidos pela Polícia Militar. No retorno, fez-se o mesmo percurso de volta.

[...]

De fato, constatou-se que o imóvel estava ocupado por policiais militares, sendo possível inclusive fotografar um deles na sacada, portando um fuzil. A Sra. Maria Cristina relatou que a residência está ocupada desde o mês de fevereiro de 2017 e que, inclusive, os militares colocaram uma tela em sua sacada e trancaram o portão de ferro que dava acesso ao apartamento.

Em seguida, foi identificado já na Travessa Alvorada (ou Rua da Alvorada), nº. 22, o imóvel do Sr. JORGE FELIX DA SILVA, telefones nº. 24 92801-2444 ou 21 993573980 (esposa, Sra. Raquel), que narrou ter tomado a decisão de mudar-se do local tendo em vista os constantes e intensos conflitos armados e a invasão do terraço de seu imóvel por policiais militares. Também se encontrava no local o filho do Sr. JORGE, VALDENIR SOARES DA SILVA. Apontou o Sr. JORGE que seu apartamento estava em vias de ser alugado, quando ocorreu a invasão. No terraço, embora não houvesse no momento da vistoria nenhum policial militar, foram observados vestígios da invasão recente (e permanente), tais como um colchonete, um ventilador identificado com uma etiqueta com os dizeres “T. Alves”, restos de comida, garrafas plásticas vazias, sacos de lixo, todos objetos que não foram reconhecidos pelo legítimo possuidor.

ADPF 635 / RJ

[...]

Também na Rua Sete de Setembro, nº. 43, estava presente a moradora da residência, Sra. Maria José de Jesus Pina, acompanhada de diversas crianças (seus netos). Aos Defensores Públicos presentes relatou a moradora que sua casa – pela segunda vez – teve a porta arrombada e foi invadida na noite anterior por Policiais Militares que pela manhã se retiraram do local. Declarou a Sra. Maria José que desde a primeira invasão, tem posicionado estacas de madeira e de ferro atrás da porta de entrada para tentar impedir os arrombamentos.

[...]

À luz de todas as informações prestadas pela população local, bem como pelos possuidores dos imóveis invadidos, conclui a Defensoria Pública que aos 28 de abril de 2017 persistia de forma ostensiva a prática de ocupação de imóveis particulares por parte de policiais militares no território do Complexo do Alemão.

Não obstante, em alguns casos, as equipes de policiais não estivessem instaladas nas residências, observou-se que é praxe dos agentes da UPP Nova Brasília invadir casas, inclusive na presença de moradores – e até mesmo de crianças –, para utilização como base militar nos confrontos armados que ocorrem na favela.”.

No Relatório Preliminar sobre o Caso da Chacina dos Morros do Fallet/Fogueteiro/Prazeres destacam-se as seguintes passagens:

“Na semana seguinte ao evento, a Ouvidoria da Defensoria Pública organizou uma visita à comunidade do Fallet/Fogueteiro com a presença de diversas organizações e jornalistas, onde escutou os relatos de familiares das vítimas, moradores e vizinhos da casa onde ocorreu a matança. Na ocasião, foram diversos relatos de que os jovens que foram mortos estavam rendidos e de que foram executados, alguns, inclusive, teriam sido torturados, porém ninguém se dispôs a prestar depoimento oficialmente em razão do receio de sofrer

ADPF 635 / RJ

represálias. Somente a mãe de Felipe Guilherme Antunes, que estava na rua, próximo a casa onde ocorrem as 9 mortes, e afirma ter ouvido gritos de socorro antes de ouvir sons de DAF, prestou depoimento perante o Ministério Público. A Defensoria Pública obteve sua inclusão no programa de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas.

[...]

Também foi obtido pela Defensoria Pública um áudio gravado por um vizinho – que teme se identificar– que relatou ter sofrido ameaças de policial do BPChq por estar com o telefone celular na mão. O áudio de 3’06”, gravado às 9h49 do dia 08.02.19, segundo registro do telefone celular, próximo à casa onde os 9 jovens foram mortos. De acordo com análise do referido áudio, realizada pelo jornal EXTRA, capta sons de 43 disparos de arma de fogo. Nos primeiros 20 segundos da gravação é possível ouvir 29 disparos em sequência, os demais disparos são isolados. Também é possível ouvir o momento em que agentes aparentemente renderam um dos jovens “Desce não, desce não! Joga não, joga não!” Em seguida, ouvem-se três tiros. Ao final da gravação, é possível ouvir policiais mandando moradores entrarem em suas casas.

Além do áudio, circula nas redes sociais um vídeo que mostra uma viatura do Batalhão de Choque em frente à casa onde houve o morticínio. O registro audiovisual de 4’02” mostra duas viaturas do Batalhão de Choque na Rua Elizeu Visconti, bloqueando a passagem na via e proibindo a aproximação, há populares na via pública, é possível escutar disparos de arma de fogo e em seguida corpos são colocados na caçamba da viatura.

[...]

Durante a mesma operação, no Morro do Fogueteiro, segundo os moradores, um rapaz de 23 anos, chamado Jeferson de Oliveira, havia sido baleado e um grupo de moradores tentaram intervir para socorrê-lo. No entanto, os policiais não permitiram que os moradores se aproximassem e, logo após, deram tiros para o alto e teriam executado o rapaz com um tiro

ADPF 635 / RJ

nas costas.

Já no Morro dos Prazeres, segundo o relato dos moradores, logo no início da operação realizada pelo BOPE, um jovem foi atingido e morreu logo em seguida. No entanto, após a operação, alguns moradores da comunidade ainda estavam desaparecidos e os familiares tiveram notícias de que estariam na mata localizada na comunidade. Segundo os moradores, os policiais não permitiram que os familiares entrassem na mata para procurar e, somente na manhã do sábado, dia 9 de fevereiro, os familiares entraram na mata, onde acharam os corpos de Matheus Lima Diniz, de 22 anos, e Michael da Conceição de Souza, de 20 anos, em um buraco, coberto de folhas.

[...]

É importante salientar que esta foi a maior quantidade de vítimas mortas numa operação policial no Rio de Janeiro desde 2007. Apesar de várias pessoas terem narrado possuir conhecimento de fatos relevantes e pertinentes ao esclarecimento das circunstâncias das mortes, nenhuma se dispôs a prestar depoimento, o que evidencia a necessidade de assegurar sua a proteção às testemunhas. Uma investigação criminal independente, exauriente e diligente, para apurar cada uma das 15 mortes durante a operação policial, através de todos os meios técnicos-científicos possíveis e em conformidade com a Sentença do caso Favela Nova Brasília proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos”.

Adicionalmente, cabe mencionar que, desde 2015, o Ministério da Justiça e Segurança Pública tem publicado relatórios contendo dados sobre o número de mortes decorrentes de intervenções policiais em cada unidade da Federação. Esses relatórios, quanto ao Rio de Janeiro, evidenciam um significativo crescimento ano a ano, até uma expressiva inversão da curva nos anos de 2023 e 2024¹:

1 Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYTThmMDBkNTYtOGU0Zi00MjUxLWJiMzAtZjFlMmYzYTgwOTBliiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em

ADPF 635 / RJ

<u>Ano de 2015: 645 mortes.</u>
<u>Ano de 2016: 925 mortes.</u>
<u>Ano de 2017: 1.127 mortes.</u>
<u>Ano de 2018: 1.534 mortes.</u>
<u>Ano de 2019: 1.814 mortes (Foi o pico estatístico da série histórica, bem como foi o ano de ajuizamento da presente ADPF).</u>
<u>Ano de 2020: 1.245 mortes.</u>
<u>Ano de 2021: 1.356 mortes.</u>
<u>Ano de 2022: 1.330 mortes.</u>
<u>Ano de 2023: 871 mortes.</u>
<u>Ano de 2024: 699 mortes.</u>

Durante toda a série histórica do levantamento realizado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, no Estado do Rio de Janeiro, ocorreram 11.546 mortes por intervenção policial.

Mediante comparação com outros Estados, torna-se forçoso reconhecer a existência de um padrão de elevada letalidade nas operações policiais realizadas no Estado do Rio de Janeiro, o que permite inferir que tal fenômeno decorre também da política de segurança pública adotada ao longo dos anos, além claro da configuração do crime organizado neste Estado – abarcando largos setores sociais (políticos, empresários, lideranças de entidades etc).

A promoção da dignidade da pessoa humana exige que a política de segurança pública respeite a integridade física e moral de todos os indivíduos, com a garantia de que o uso da força pelo Estado seja proporcional e fundamentado em critérios técnicos claros.

Além disso, é crucial destacar que a desumanização resultante da política de segurança pública implementada pelo Estado não atinge apenas as populações residentes nos bairros populares, mas também os

23/03/2025

ADPF 635 / RJ

próprios policiais. Conforme relatórios elaborados pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro, esses agentes frequentemente se veem compelidos a invadir domicílios localizados em pontos estratégicos durante operações policiais, com o objetivo de se protegerem contra disparos de armas de fogo direcionados a eles.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental, como relevante instrumento de controle judicial dos atos de governo, tem sido consolidada por esta Suprema Corte como um poderoso reforço do papel da jurisdição constitucional. Essa ferramenta assume especial importância em processos de natureza estrutural, como o caso em análise, no qual se busca assegurar o respeito e a efetividade dos preceitos fundamentais previstos na Constituição.

Aliás, não foi por outra razão que o Plenário desta Suprema Corte, ao apreciar o pedido de medida cautelar, reafirmou que *“a arguição de descumprimento de preceito fundamental, ao admitir diversas medidas de natureza cautelar, instrumentaliza a jurisdição constitucional para enfrentar os litígios estruturais que se configuram quando houver (i) uma violação generalizada de direitos humanos; (ii) uma omissão estrutural dos três poderes; e (iii) uma necessidade de solução complexa que exija a participação de todos os poderes. Isso porque é típico dessas ações a adoção de ordens flexíveis, com a manutenção da jurisdição, para assegurar o sucesso das medidas judiciais determinadas”* (eDOC 568).

Nesse sentido, o reconhecimento da violação dos preceitos fundamentais pela política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro resulta inexoravelmente na imposição de obrigação ao referido ente federativo de elaborar e executar plano de reestruturação, contemplando medidas concretas e eficazes, capazes de mitigar os efeitos negativos de práticas que historicamente comprometeram a boa relação entre o Estado e os cidadãos, sobretudo das comunidades carentes. Para tanto, é essencial que haja a participação efetiva da sociedade civil, de

ADPF 635 / RJ

especialistas e de instituições representativas, garantindo a pluralidade de perspectivas, aliás como efetivamente ocorreu diante da massiva participação dos inúmeros *amici curiae*.

O cumprimento dessa obrigação exige que o Estado do Rio de Janeiro promova mudanças estruturais que transcendam as ações imediatas de repressão à violência. Assim, o plano de reestruturação não deve se limitar a uma resposta reativa, mas buscar a construção de um modelo sustentável e humanizado de segurança, que realmente seja eficiente na proteção à sociedade.

Seguindo esta linha de raciocínio, chamo atenção para a necessidade de confirmação da medida cautelar para que o Estado do Rio de Janeiro “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” (eDOC 568).

Diante desse comando oriundo da decisão cautelar, o Estado do Rio de Janeiro apresentou dois planos que foram assim descritos pelo Núcleo de Processos Estruturais Complexos - NUPEC:

“7. O Estado do Rio de Janeiro elaborou dois planos para redução da letalidade policial, que foram publicados em forma de Decreto do Governador (Decreto nº 48.002, de 22 de março de 2022 e Decreto nº 48.272, de 14 de dezembro de 2022), como atendimento da decisão do STF. O plano apresentado trouxe medidas genéricas, sem prazos, metas e orçamento. Entre os pontos previstos no último plano apresentado, destacam-se:

a. determinação da Secretaria Estadual de Polícia Civil (SEPOL) e Secretaria Estadual de Polícia Militar (SEPM) que, no âmbito de suas competências e com os orçamentos existentes, criem programas específicos para capacitação continuada, aprimoramento de habilidades socioemocionais do policial e

ADPF 635 / RJ

medidas de acompanhamento psicológico policial. Tais planos específicos teriam metas semestrais, com indicadores de avaliação e monitoramento, a serem publicadas em seus boletins internos. No entanto, tal detalhamento, caso tenha sido realizado, não foi enviado ao STF1 ;

b. as atividades da SEPOL e SEPM seriam aperfeiçoadas com equipamentos de inteligência, emprego tático, câmeras portáteis de uso individual, em viaturas e em helicópteros e armamentos.

c. restrição do uso de helicópteros, tal como previsto pelo STF;

d. aprimoramento dos protocolos operacionais;

e. destinação de ambulâncias em operações policiais;

f. capacitação de recursos humanos;

g. criação de uma estrutura de governança de alto nível para monitoramento do plano, com o Governador do Estado, Secretário de Estado da Política Civil e Militar, Diretora do Instituto de Segurança Pública e dois membros indicados pelo Governador do Estado.

8. Nota-se que o Plano apresentado apenas previu ações específicas a serem detalhadas pela SEPOL e SEPM, em atos normativos internos. No tocante à letalidade, a SEPM publicou no seu site a seguinte meta de redução para 2023 de apenas 1% da legalidade por mortes violentas.

9. Em 19 de dezembro de 2022, em medida liminar, o Min. Luiz Edson Fachin determinou que: a) o Estado do Rio de Janeiro informasse, em 10 dias sobre as metas, indicadores, cronograma de realização que não haviam sido informadas pelo Estado do Rio de Janeiro em seu plano; b) que o Conselho Nacional de Justiça para criasse um Observatório Judicial com o objetivo de propor medidas necessárias para a efetividade da decisão do STF; c) que o Ministério Público acompanhasse a implementação das medidas, em especial no tocante ao aviso prévio das operações policiais próximas a escolas e unidades de saúde; restrição de atividades em horários de grande circulação; c) provimento de ambulância durante as operações; d)

ADPF 635 / RJ

detalhamento das operações com uso de helicópteros.

10. O Grupo de Trabalho Polícia Cidadã, criado no âmbito do CNJ, contou com 35 especialistas e elaborou um detalhado relatório, realizado a partir dos Decretos com os Planos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro, visitas técnicas e entrevistas. Dentre as diversas medidas sugeridas pelo Grupo de Trabalho [...]

11. Em outubro de 2023, o Min. Luiz Edson Fachin determinou a incorporação ao Plano do Estado do Rio de Janeiro de todas as sugestões indicadas no relatório do Grupo de Trabalho Polícia Cidadã do Conselho Nacional de Justiça.

12. Em 20 de novembro de 2023, o Estado do Rio de Janeiro encaminhou uma análise do Instituto de Segurança Pública sobre as propostas do GT do CNJ. Nota-se dois problemas no documento: a) não há uma posição formal do Estado, mas apenas do ISP; b) o ISP trata o relatório do GT do CNJ como uma proposta do autor da ação e não considera que suas sugestões se tornaram obrigatórias após a última medida cautelar.”

Portanto, vê-se que a decisão de implementação de plano de redução da letalidade policial e de controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminense **encontra-se em execução progressiva**, sob a presidência do nobre Relator.

De outro lado, é elogiável o novo posicionamento do eminente Relator quanto ao tema "uso diferenciado da força" (entre outros temas), ao aderir à posição majoritária por ocasião do julgamento dos embargos declaratórios (eDOC 638), **proposta pelo Ministro Alexandre de Moraes, ao considerar que "a análise acerca do nível adequado de uso da força ou da necessidade de incursão armada em comunidades multihabitadas cabe às próprias forças de segurança"**.

Estabelecer, de forma prévia, critérios “universais” sobre uso da força pode criar sérios entraves no que diz respeito ao combate às

ADPF 635 / RJ

organizações criminosas, especialmente em locais como o Rio de Janeiro, em que as circunstâncias e peculiaridades decorrentes da violência imposta contra a população mais pobre, assim como a própria topografia do local, podem exigir o uso da força em seu grau máximo. Como bem destacado na decisão antes referida, **"cabe às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas a fortiori"**.

Para além disso, considerando a natureza da ADPF, como Ação Constitucional que acaba por impactar políticas públicas para todo o país, é fundamental que os Ministros deste Supremo Tribunal Federal, sem desconhecer os grandes esforços na atuação do relator, possam contribuir com medidas concretas, a partir das informações disponíveis, como forma de integrar o *decisum*, especialmente diante da amplitude do objeto da ação.

Como afirmam Sergio Arenhart *et al* (ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. Curso de processo estrutural. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.) a respeito da abertura dialógica no processo estrutural:

O processo estrutural deve assemelhar-se a uma ampla arena de debate, em que várias posições e os vários interesses possam fazer-se ouvir e possam interferir na formação da solução jurisdicional. Se o Judiciário deve chamar para a difícil tarefa de interferir em políticas públicas ou em questões complexas no plano econômico, social ou cultural, então é certo que o processo empregado para tanto deve servir como ambiente democrático de participação. Simulando o verdadeiro debate de um parlamento, constrói-se uma ferramenta adequada ao debate esperado, que legitima a atividade judicial.

O ilustre Relator conduziu a presente ADPF de forma exemplar ao

ADPF 635 / RJ

garantir “uma postura dialógica e a criação de espaços permanentes e consistentes de diálogo pode contribuir, em processos estruturais, para o aprimoramento das políticas públicas (conforme a análise de MENEGAT, F. *Direito administrativo e processo estrutural: técnicas processuais para o controle de casos complexos envolvendo a administração pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023).”

É nesse sentido que apresento algumas considerações a respeito do voto de Sua Excelência, o Ministro Edson Fachin, notadamente no que diz respeito aos aspectos relacionados à **letalidade policial causada por episódios de corrupção na própria polícia, bem como a gravíssima questão da ocupação territorial das comunidades do Rio de Janeiro por facções criminosas**.

De fato, não há dúvida de que as causas que levam à morte violenta de pessoas, inclusive policiais, são complexas e heterogêneas, conforme bem evidenciado no curso desta ADPF. Todavia, é nítido que a corrupção policial possui estreita relação com a letalidade nas ações da polícia, diante da hedionda promiscuidade entre a criminalidade organizada e células infiltradas dentro da estrutura do Estado, que garantem a impunidade de grupos criminosos, agindo inclusive em nome deles, conforme estudos e pesquisas realizados em território nacional².

A problemática das **milícias** no Rio de Janeiro é uma das faces da corrupção policial, que inclusive deu origem a uma CPI na Assembleia Legislativa dessa unidade federada no ano de 2008, levando ao **indiciamento de 225 pessoas**, entre políticos, policiais, agentes penitenciários, bombeiros e civis.

Friso que tal abjeta **corrupção se alastra para além do Rio de**

2 (ZILLI, Luís Felipe; BEATO, Claudio (2014). Organização social do crime. In: LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (Org.). Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, p. 86-96)

ADPF 635 / RJ

Janeiro. Recentemente, no dia 8 de novembro de 2024, o empresário Antônio Vinicius Gritzbach foi morto à luz do dia, a tiros, **no Aeroporto Internacional de Guarulhos**. O Inquérito Policial apontou que o crime foi motivado por vingança, já que Gritzbach foi delator do PCC. **Entre os denunciados pelo Ministério Público do Estado de São Paulo estão 3 policiais militares** que teriam agido por interesse econômico.³

De tal modo, é imperativo eliminar relações absolutamente intoleráveis de parcela das forças de segurança com organizações criminosas, fator que gera letalidade policial e morte de policiais, o que deve ser feito por meio de uma maior fiscalização e responsabilização. Isso resultará em maior proteção à sociedade e aos próprios policiais, na sua imensa maioria revestidos de bons propósitos e de ética profissional.

Por conseguinte, proponho que o conjunto de ações previstas nesta ADPF incorpore a instauração de Inquérito Policial pela Polícia Federal para apuração de indícios concretos de crimes com repercussão interestadual e internacional, derivados das organizações criminosas, suas lideranças e seu *modus operandi*, investigando sobretudo movimentações financeiras. **Este Inquérito deve buscar provas junto ao COAF (Conselho de Controle de Atividades Financeiras), à Receita Federal e à SEFAZ/RJ, ficando determinada pelo STF a máxima prioridade para atendimento das diligências.**

Cumprе rememorar que, nesse âmbito, a Constituição Federal e a Lei 10.446/2002 conferem um escopo maior de atuação à Polícia Federal no enfrentamento ao crime organizado e às infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que exigem repressão uniforme. O art. 1º da referida Lei Federal prevê que:

3 (TOMAZ, Kleber. Caso Gritzbach: MP-SP denuncia à Justiça 6 acusados de participar do assassinato de delator do PCC. G1, São Paulo, 17 de março de 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2025/03/17/mp-denuncia-a-justica-6-acusados-de-participarem-da-execucao-do-delator-do-pcc.ghtml>. Acesso em: 22 de março de 2025).

ADPF 635 / RJ

Art. 1º Na forma do inciso I do § 1o do art. 144 da Constituição, quando houver repercussão interestadual ou internacional que exija repressão uniforme, poderá o Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, sem prejuízo da responsabilidade dos órgãos de segurança pública arrolados no art. 144 da Constituição Federal, em especial das Polícias Militares e Cíveis dos Estados, proceder à investigação, **dentre outras**, das seguintes infrações penais:

I – seqüestro, cárcere privado e extorsão mediante seqüestro (arts. 148 e 159 do Código Penal), se o agente foi impelido por motivação política ou quando praticado em razão da função pública exercida pela vítima;

II – formação de cartel (incisos I, a, II, III e VII do art. 4º da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990); e

III – relativas à violação a direitos humanos, que a República Federativa do Brasil se comprometeu a reprimir em decorrência de tratados internacionais de que seja parte; e

IV – furto, roubo ou receptação de cargas, inclusive dos produtos controlados a que se refere o Decreto nº 24.602, de 6 de julho de 1934, especialmente pólvoras, explosivos e artigos pirotécnicos, transportadas em operação interestadual ou internacional, quando houver indícios da atuação de quadrilha ou bando em mais de (1) um Estado da Federação; (Redação dada pela Lei nº 14.967, de 2024)

V - falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais e venda, inclusive pela internet, depósito ou distribuição do produto falsificado, corrompido, adulterado ou alterado (art. 273 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal). (Incluído pela Lei nº 12.894, de 2013)

VI - furto, roubo ou dano contra instituições financeiras, incluindo agências bancárias ou caixas eletrônicos, quando houver indícios da atuação de associação criminosa em mais de um Estado da Federação. (Incluído pela Lei nº 13.124, de 2015)

VII – quaisquer crimes praticados por meio da rede mundial de computadores que difundam conteúdo misógino,

ADPF 635 / RJ

definidos como aqueles que propagam o ódio ou a aversão às mulheres. (Incluído pela Lei nº 13.642, de 2018)

VIII – furto, roubo ou dano contra empresas de serviços de segurança privada especializadas em transporte de valores. (Incluído pela Lei nº 14.967, de 2024)

Parágrafo único. Atendidos os pressupostos do caput, o Departamento de Polícia Federal procederá à apuração de outros casos, desde que tal providência seja autorizada ou determinada pelo Ministro de Estado da Justiça.

Um outro aspecto a ser prioritariamente considerado é o problema do controle de territórios por organizações criminosas, que não pode ser ignorado no contexto desta ADPF, de modo que **o Estado precisa direcionar seus esforços para reocupar as áreas tomadas por quadrilhas de traficantes e/ou milicianos. Este domínio oprime a população dos bairros populares e dificulta enormemente a ação policial, configurando uma situação absolutamente incompatível com a Constituição Federal.**

Em resposta a um conjunto de indagações feitas pelo CNJ para a elaboração de um Relatório Final do Grupo de Trabalho para verificar *in loco* o funcionamento dos plantões judiciais criminais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, apurar o repasse de informações do sistema de registro de operações policiais ao Poder Judiciário e averiguar o funcionamento do sistema de supervisão judicial dos mandados de prisão e das medidas cautelares, a Polícia Civil encaminhou as seguintes informações (eDOC 915):

Trata-se do Ofício GABINETE Nº 1768010 - GAB-MEMB MPE, datado de 02 de fevereiro de 2024, oriundo do CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, através do qual solicitam-se informações, no âmbito da ADPF 635, na forma dos questionamentos abaixo, visando uma melhor compreensão da atuação da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro no contexto da segurança pública estadual. Respostas ao Questionário: 1.

ADPF 635 / RJ

Quais são as Facções Criminosas e Seu Domínio Territorial e houve avanço ou não, após a ADPF nº 635?

1. DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS QUE EXERCEM DOMÍNIOS TERRITORIAIS NO RIO DE JANEIRO.

Existem diversas organizações criminosas que operam com violência extrema no Estado do Rio de Janeiro, merecendo destaque organizações conhecidas como facções do tráfico de drogas, que originalmente obtinham os seus lucros da venda ilícita de entorpecentes, e grupos de milicianos, que principiaram suas atividades realizando extorsões em troca de uma suposta segurança territorial. **Observa-se que, atualmente, todos esses grupos criminosos atuam de maneira semelhante, sejam facções de tráfico de drogas ou milicianos, vendendo drogas, realizando extorsões, e buscando todo o tipo de lucro ilícito decorrente da prática de crimes violentos e do domínio territorial.**

Dentre as facções do tráfico de drogas, temos no Rio de Janeiro o “Comando Vermelho” (CV), o “Terceiro Comando Puro” (TCP), o “Amigos dos Amigos” (ADA), além de atuações pontuais do “Primeiro Comando da Capital” (PCC) principalmente dedicadas ao tráfico internacional de drogas. Em relação às milícias, existem inúmeros grupos no Estado do Rio de Janeiro, sendo o “Bonde do Zinho” um dos mais poderosos e com atuação majoritária na Zona Oeste, em Campo Grande e Santa Cruz.

Além dos grupos tradicionais, como o Comando Vermelho, Terceiro Comando Puro, Amigos dos Amigos e as milícias, **um novo fenômeno tem emergido no cenário criminoso do Rio de Janeiro: as chamadas "narcomilícias".** Esses grupos surgem da aliança entre antigos rivais, que agora se tornaram aliados, com o objetivo principal de conquistar territórios.

ADPF 635 / RJ

Essas alianças entre milicianos e traficantes têm levado à implementação de narcomilícias em diferentes regiões da cidade. O resultado é uma linha tênue entre os dois grupos criminosos: tanto milicianos quanto traficantes passaram a cobrar taxas, controlar serviços, lucrar com a venda de drogas e **criar um ambiente de terror nas comunidades que controlam. Essa situação tem frequentemente resultado em tiroteios, deixando as comunidades acuadas e aumentando o clima de violência e insegurança.**

(...)

3. DA EXPANSÃO TERRITORIAL E AVANÇOS DO CRIME ORGANIZADO APÓS A ADPF 635

Já estando os territórios economicamente desejados pelas facções criminosas ocupados, o que atualmente se observa no Rio de Janeiro é um efeito “rouba-monte”, dependendo a expansão de um grupo criminoso da tomada de territórios de outros grupos.

Ante o exposto, **todos os grupos criminosos relacionados no item anterior, milícias e tráfico, frequentemente entram em conflito por controles territoriais e também estabelecem alianças para enfrentar seus rivais.** Tais alianças envolvem atualmente inclusive milicianos e traficantes. Após a implementação da ADPF 635, que impôs restrições à atuação policial, houve um aumento significativo nos confrontos territoriais. Ficou evidente que o Comando Vermelho, a maior organização criminosa do Rio de Janeiro, está expandindo suas operações e buscando maximizar seus domínios territoriais. Eles têm empreendido guerras por disputas territoriais em toda a Zona Oeste, buscando assumir o controle total de áreas como Gardênia Azul, Rio das Pedras, Muzema, Tijuquinha, Morro do Banco, César Maia e Terreirão, o que provocou uma desordem em toda a região da Barra da Tijuca, Recreio dos Bandeirantes,

ADPF 635 / RJ

Itanhangá, Jacarepaguá e Vargens, aumentando significativamente a sensação de insegurança da população. Além das localidades mencionadas, a seguir figuram algumas regiões que estão atualmente envolvidas em conflitos:

1 - Grande Jacarepaguá: Água Santa (Morro do Dezoito), Campinho (Bica e Fubá), Praça Seca (Barão, Baronesa, Chácara Flora, Chacrinha e São José Operário), Quintino (Saçu), Tanque (Covanca) e Taquara (Jordão).

Conforme as investigações, o Comando Vermelho tomou o controle dessas comunidades que anteriormente estavam sob o domínio da milícia. Agora, os paramilitares estão empenhados em retomar esses territórios, concentrando seus contra-ataques em Água Santa e na Praça Seca.

2 - Grande Penha: Brás de Pina (Cinco Bocas, Guaporé, Quitungo), Cordovil (Cidade Alta e Pica-pau), Parada de Lucas, Penha Circular e Vigário Geral

O Comando Vermelho iniciou uma série de ataques contra o QG (Quartel General) do Terceiro Comando Puro, conhecido como Complexo de Israel, situado em Parada de Lucas e Vigário Geral. Esses ataques visam recuperar o controle sobre as favelas da Cidade Alta e Pica-Pau, as quais estavam sob seu domínio até novembro de 2016.

3 - Centro do Rio: Estácio, Catumbi e Santa Teresa (Complexo de São Carlos: Morro de São Carlos, Mineira, Zinco, Querosene; Complexo do Fallet-Fogueteiro-Turano).

Essa área tem sido cenário de disputas territoriais entre o Comando Vermelho e o Terceiro Comando Puro ao longo de décadas. A partir de 2022, essa rivalidade se intensificou com o aumento das tentativas do Comando Vermelho de invadir o Complexo de São Carlos.

ADPF 635 / RJ

4 - Baixada Fluminense: Nova Iguaçu (Km 32) e Queimados (São Simão e Torre). Em Nova Iguaçu, o tráfico passou a atacar áreas adjacentes à antiga rodovia Rio-São Paulo, como o Km 32, conhecido como reduto de milicianos. Em Queimados, a linha do trem funciona como uma fronteira entre as áreas controladas pelo Comando Vermelho e pelo Terceiro Comando Puro. Os ataques do Comando Vermelho partem de São Simão, de um lado da linha férrea, com o intuito de conquistar o Morro da Torre, do outro lado da linha.

5 - Grande Bangu: Vila Kennedy (CV), Complexo de Vila Aliança (TCP) e Catiri (Milícia)

As principais organizações criminosas do Estado estão envolvidas em uma guerra sangrenta, impulsionada pela busca de expansão territorial e aumento dos lucros provenientes de diversas atividades ilícitas. Vila Kennedy e Vila Aliança são cenários de confrontos violentos, os quais têm se intensificado nos últimos anos. Atualmente, o Comando Vermelho está concentrando seus esforços na região do Catiri, antes dominada pela milícia.

6 - Pedreira x Chapadão Historicamente o complexo do Chapadão é dominado territorialmente pela facção criminosa auto intitulada Comando Vermelho (CV). Ao mesmo tempo o complexo de favelas da Pedreira, Quitanda e Lagartixa é dominado por outra facção do tráfico de drogas, auto intitulada Terceiro Comando Puro (TCP). Atualmente, tendo em vista as várias restrições às operações policiais, traficantes de drogas do Comando Vermelho estão expandindo seus domínios ilícitos, alcançando áreas que antes não eram favelas. Além disso, ambas as facções delinquentes (CV e TCP) vêm travando verdadeiras guerras sangrentas por territórios, expondo as vidas dos cidadãos da região.

ADPF 635 / RJ

(...)

2. Quais e quantas foram as lideranças do crime organizado, oriundas de outros Estados, que foram presas em comunidades do RJ? Necessitamos entender as circunstâncias dessas prisões e qual impacto tiveram nas atividades das facções;

A movimentação de criminosos pelo país e até para o exterior sempre foi uma prática logística do crime. Antes da ADPF 635, já havia criminosos do Rio de Janeiro atuando em outros estados, e vice-versa. No entanto, após a implementação dessa medida, observamos uma significativa migração das lideranças do tráfico de drogas de diversas regiões do Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste para o Rio de Janeiro. Esse fenômeno resultou em um aumento expressivo no número de líderes criminosos de outros estados sendo capturados aqui.

Levantamento realizado pela Polícia Civil indica que, até o presente momento, 99 (noventa e nove) criminosos oriundos de outros estados foram presos, ou faleceram em confronto com as forças de segurança, no estado do Rio de Janeiro desde o ano de 2021.

Essa situação é prejudicial tanto para o Rio de Janeiro, que enfrenta uma concentração crescente de criminosos, quanto para os estados de origem desses indivíduos. Aqui, eles se sentem impunes e confortáveis para emitir ordens cada vez mais violentas, como observamos nos ataques ocorridos no Amazonas, Pará, Ceará, Rio Grande do Norte e Espírito Santo.

(...)

Consulta realizada pela Secretaria de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro às demais unidades da federação recebeu até o presente momento, resposta das Polícias Cíveis de

ADPF 635 / RJ

18 (dezoito) estados (RO, AL, RR, PB, PR, PI, BA, RS, SE, MS, PA, PE, TO, CE, SC, MG, AM e AC). As respostas fornecidas permitem a conclusão de que 113 (cento e treze) criminosos faccionados destes estados, especialmente as lideranças desses grupos criminosos, estão abrigados em comunidades do Rio de Janeiro. Cite-se, a título de exemplo, que dos 13 (treze) "conselheiros finais" do Comando Vermelho (CV) do Estado do Pará, 12 (doze) estão escondidos em nosso estado

Assim, tenho como imprescindível a implementação imediata de um plano de reocupação territorial de áreas sob domínio de organizações criminosas pelo Estado do Rio de Janeiro e pelos municípios, com o escopo de viabilizar a presença do Poder Público de forma permanente, por meio da instalação de equipamentos públicos e a qualificação de serviços básicos.

Por fim, em razão do debate proposto por esta ADPF, destaco a importância do Sistema Único de Segurança Pública, criado pela Lei 13.675/2018, que integra todas as forças de segurança pública previstas no art. 144 da Constituição Federal.

A constitucionalização da segurança pública, inaugurada pela Constituição de 1988, tem a especial consequência de legitimar a elaboração e a execução de políticas de segurança pelo Estado, nos três níveis da federação, concebendo-a como autêntico serviço público. A propósito da atuação do Estado nessa seara, o Supremo Tribunal Federal (STF) já consolidou jurisprudência no sentido de que *“o direito à segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço”* (BRASIL. STF. RE 559.646 AgR. Rel. Min. Ellen Gracie. Segunda Turma. DJe 24/06/2011).

A citada Lei n. 13.675/2018 instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa

ADPF 635 / RJ

Social (PNSPDS), definindo, em seu art. 1º, a atuação “conjunta, coordenada, sistêmica e integrada” dos órgãos de segurança pública e defesa social dos entes federados. Concebida a cooperação federativa em matéria de segurança pública, os entes federados – integrantes estratégicos do SUSP - são instados ao cumprimento dos objetivos e das metas instituídos no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social por intermédio do Decreto n. 10.822/2021. **Com este arcabouço normativo, mais do que aprovar novos regimentos, impõe-se avançar em medidas concretas, com planejamentos conjuntos e operações integradas.**

Acredito que estas considerações são essenciais para o debate proposto por esta ADPF, que impõe a este Supremo Tribunal Federal o exercício constitucional de resguardar direitos fundamentais básicos, com a garantia da **segurança** pelo Estado Brasileiro.

Dispositivo

Pelo exposto, considerando as proposições formuladas pelo Excelentíssimo Ministro Relator Luiz Edson Fachin, acompanho, **com as ressalvas acima**, o voto de Sua Excelência.

É como voto.

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

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

ADPF 635 / RJ

AM. CURIAE.	:MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS
AM. CURIAE.	:REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA
AM. CURIAE.	:FALA AKARI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	:PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S)	:ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S)	:ISABELLA VIEIRA MACHADO HENRIQUES
ADV.(A/S)	:PEDRO MENDES DA SILVA
AM. CURIAE.	:PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	:EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
AM. CURIAE.	:ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO DO ESTADO DO RJ
ADV.(A/S)	:THIAGO GOMES MORANI
AM. CURIAE.	:CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CFOAB
ADV.(A/S)	:FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY
AM. CURIAE.	:CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL - CEJIL
ADV.(A/S)	:MARIA BEATRIZ GALLI BEVILLACQUA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM
ADV.(A/S)	:DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:RAFAEL RAMIA MUNERATI
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE PESQUISAS LABJACA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL - IARA
ADV.(A/S)	:HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO INDEPENDENTE MÃES DE MAIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO

ADPF 635 / RJ

AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL
ADV.(A/S)	: OPHIR FILGUEIRAS CAVALCANTE JUNIOR
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE - IAL
ADV.(A/S)	: FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S)	: DANIEL SANCHEZ BORGES
ADV.(A/S)	: TÂNIA MONIQUE FAIAL CORREA
ADV.(A/S)	: GILBERTO SANTIAGO LOPES
ADV.(A/S)	: RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
ADV.(A/S)	: KARINA OLIVEIRA MARINHO
AM. CURIAE.	: NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN
AM. CURIAE.	: LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS (LADIH)
ADV.(A/S)	: ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIMINALÍSTICA - ABC
ADV.(A/S)	: RAFAEL ALFREDI DE MATOS
ADV.(A/S)	: LUIZ GUILHERME ROS
AM. CURIAE.	: FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: GUSTAVO KELLY ALENCAR
AM. CURIAE.	: SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIARIOS DE CARGAS E LOGISTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	: FEDERACAO DAS ASSOCIACOES DE FAVELAS COMUNIDADES E AMIGOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAFCAERJ
ADV.(A/S)	: GUILHERME RODRIGUES TARTARELLI PONTES
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE ATACADISTAS E DISTRIBUIDORES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e ADERJ
ADV.(A/S)	: OLAVO FERREIRA LEITE NETO
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS OPERADORES PORTUARIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDOPERJ

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:PATRICIA GOMES PEREIRA AYRES
AM. CURIAE.	:LOGISTICA BRASIL - ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS USUARIOS DOS PORTOS, DE TRANSPORTES E DA LOGISTICA
ADV.(A/S)	:LUIZ CARLOS FERRARI GONÇALVES FILHO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO NACIONAL DA ADVOCACIA CRIMINAL
ADV.(A/S)	:JAMES WALKER NEVES CORRÊA JÚNIOR
ADV.(A/S)	:MARCIO GUEDES BERTI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA NEGRA POR UMA NOVA POLITICA DE DROGAS
ADV.(A/S)	:VÍTOR MEDEIROS DE LUCENA
AM. CURIAE.	:CLÍNICA INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DA FND/UFRJ
ADV.(A/S)	:CAROLINA ROLIM MACHADO CYRILLO DA SILVA
AM. CURIAE.	:FUNDACAO OSWALDO CRUZ
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE DEFESA DA POPULAÇÃO NEGRA (IDPN)
ADV.(A/S)	:JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA
ADV.(A/S)	:DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA
AM. CURIAE.	:MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DE SUPERMERCADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ANA PAULA ALMEIDA DA ROSA
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS EMPRESAS DE MOBILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ELAINE FASOLLO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	:KARINE MOREIRA GARCIA
AM. CURIAE.	:MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
CTS. VUL.	:DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADPF 635 / RJ

PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	:CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S)	:FABRICIO CORREIA DE AQUINO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	:LUCIANA LAURIA LOPES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO TODOS PELO RIO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E ASSUNTOS DE POLÍCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:CARLOS ALBERTO FERREIRA DIAS
AM. CURIAE.	:COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:WALLACE DE ALMEIDA CORBO
ADV.(A/S)	:CECILIA DE QUEIROZ GONCALVES DE ALMEIDA PADRAO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
ADV.(A/S)	:GUILHERME HENRIQUE DOLFINI GONCALVES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO VLADIMIR HERZOG
ADV.(A/S)	:ANDRÉ LUIZ DE CARVALHO MATHEUS

VOTO-VOGAL

O Senhor Ministro André Mendonça:

I. Breve contextualização

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), a fim de que seja

ADPF 635 / RJ

reconhecido e sanado o que caracteriza como graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição praticadas pelo Estado do Rio de Janeiro na elaboração e execução de sua política de segurança pública, notadamente no que tange à excessiva e crescente letalidade da atuação policial.

2. O longo e complexo curso do presente caso já foi exaustivamente descrito por ocasião da leitura do relatório pelo eminente Ministro Edson Fachin na sessão de 13/11/2024, quando também foi oportunizado às partes e aos *amici curiae* a realização de sustentação oral.

3. Do mesmo modo, durante as sessões subsequentes nas quais o feito foi objeto de debate, os principais incidentes e acontecimentos processuais foram novamente repisados.

4. Nessa conjuntura, tendo sido alcançada conclusão de julgamento próxima à sistemática de apreciação colegiada no formato “*per curiam*”, limito-me a expor, no presente voto-vogal, as compreensões particulares que formei, durante a análise aprofundada dos autos, as quais, em substância, estão alinhadas ao entendimento final sufragado pela Corte.

II. Considerações iniciais

5. Passando a me manifestar sobre a presente arguição, destaco, desde logo, que, **nas questões preliminares, acompanho na íntegra o voto** proferido pelo eminente Ministro Relator. Quanto ao **mérito**, a par da convergência com a posição final externada por Sua Excelência, exponho as seguintes ponderações.

6. Como bem pontou o eminente Ministro relator na introdução ao seu voto, “[o] debate sobre a capacidade dissuasória do sistema penal é antigo”. De fato, há intensa e perene discussão, em vários campos do conhecimento, acerca da efetividade de sistemas de conformação do

ADPF 635 / RJ

comportamento social baseado numa lógica de “*comando e controle*”. Apenas à título ilustrativo, recorda-se, no ponto, o surgimento de formas de estruturação da norma jurídica que tenha alicerce em lógicas diversas^[1], para além do modelo clássico de viés sancionador, sendo enfoque de estudos especialmente pelo campo do direito regulatório^[2].

7. Por outro lado, é incontroversa a compreensão manifestada com notoriedade ímpar por Max Weber^[3] em relação ao monopólio do uso da força, de forma legítima, pelos agentes estatais incumbidos pela lei de zelar pelo seu fiel cumprimento, quando – *e na proporção*– estritamente necessário. Como é de amplo conhecimento, de acordo com o sociólogo alemão a exclusividade do uso da força é característica conformadora do próprio Estado moderno.

8. Do mesmo modo, penso ser indene de dúvidas que o estabelecimento de uma política de segurança pública baseada numa suposta “*eficácia da atuação letal das forças policiais para a redução da criminalidade*” contraria frontalmente os preceitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal, tratando-se de “*opção inconstitucional e incompatível com o ordenamento jurídico pátrio e com o direito internacional dos direitos humanos*”.

9. Todavia, com a máxima vênia às posições em contrário, não identifico na imperiosa necessidade de se afastar, de modo veemente, a “tese” de que “*a brutalidade do Estado possa produzir resultados efetivos para a segurança pública*” o ponto nodal da presente arguição. Quanto a isso, renovando as máximas vênias às posições em sentido diverso, entendo não haver divergência. Sobretudo em relação ao Estado do Rio de Janeiro – *que apesar da objetividade inerente às ações de controle concentrado, ocupa a posição de arguido*–, não identifiquei em nenhuma das manifestações apresentadas a defesa de posição diversa.

10. A meu sentir, na presente demanda o âmago da **controvérsia**

ADPF 635 / RJ

adstringe-se ao exame de **necessidade e adequação dos meios indicados para atingimento dos fins pretendidos.**

11. Portanto, não há divergência quanto à necessidade de assegurar que a atuação dos poderes e autoridades constitucionalmente investidos da missão de zelar pela *“preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”* seja sempre conformada pela incessante busca da redução da letalidade policial – *no país, como um todo, e no Estado do Rio de Janeiro, em particular* –, em consonância com a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil*, de 16 de fevereiro de 2017.

12. A diferença de pensamento se manifesta nos caminhos empregados para dar concretude a essa conformação. O que, por sua vez, decorre da distinção de perspectiva em relação ao escopo da análise necessária ao adequado enfrentamento do problema. Isso porque, na minha compreensão, não há como abordar a questão da letalidade policial sem examinar o contexto mais abrangente, da criminalidade em geral, no âmbito do qual o fenômeno deletério se verifica.

13. Sob essa ótica, penso ser imprescindível à adequada análise dos índices de letalidade policial verificados no Estado do Rio de Janeiro *(i)* observar a realidade experimentada pelo país, como um todo, e pelos demais estados da federação, em particular, de modo a aferir a atual conjuntura a que está submetida a população fluminense em relação aos brasileiros em geral. Além disso, não se pode deixar de focar como traço peculiar à realidade local *(ii)* a incessante atuação de grupos armados, que buscam constantemente aumentar seus territórios de influência, por meio do emprego de violência exacerbada, subjugando os moradores de comunidades já carentes da prestação de serviços essenciais pelo Estado a toda ordem de abuso, submetendo-os a confrontos constantes, que têm se agudizado nos últimos anos.

ADPF 635 / RJ

14. Esclareço, desde logo, que **não se está a imputar, em hipótese alguma, qualquer relação de causalidade ou consequência entre tais circunstâncias – ou o diagnóstico verificado em relação a cada uma delas– e as medidas cautelares deferidas ao longo da presente arguição.** O ponto é que, independentemente de qualquer correlação direta com as medidas adotadas no transcurso desse processo, sem a análise do cenário nacional e da dinâmica verificada em relação às disputas territoriais entre os grupos armados que infligem terror e pânico aos cidadãos fluminenses, incorre-se no risco de estabelecer solução inadequada, porque incapaz de produzir os efeitos positivos esperados para efetiva proteção dos direitos fundamentais vilipendiados.

15. Portanto, em relação ao contexto nacional, são relevantes os dados apresentados pelo 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, divulgado em 2024. Ao comparar os dados verificados entre o ano de 2017, no qual o país atingiu o pico de *mortes violentas intencionais* (MVI), com 64.079 ocorrências policiais registradas, até o ano de 2023, com 46.328 casos registrados, observa-se um “*movimento bastante acentuado de queda, iniciado em 2018, da ordem de -27,7%*”.

16. Apesar desse cenário, quanto à posição ocupada pelo **Brasil no âmbito global** o mesmo levantamento aponta que a taxa de MVI no país, atualmente na ordem de 22,8 por 100 mil habitantes, é **quase quatro vezes maior do que a taxa mundial de homicídios**, que segundo o UNODC é de 5,8 mortes por 100 mil habitantes. Apesar de deter 3% da população do planeta, o país responde por cerca de **10% de todos os homicídios cometidos no globo**. Na comparação regional, o número atingido em 2023 é 18,8% maior do que a média da América Latina e Caribe, que em 2022 era de 19,2 homicídios por 100 mil habitantes.

17. Voltando ao âmbito interno, de acordo com pesquisa divulgada pelo instituto AtlasIntel a criminalidade e o tráfico de drogas são os maiores problemas do país, para a maioria dos brasileiros^[4]. Em relação

ADPF 635 / RJ

aos contextos locais, o mapeamento indica ficar “*nítido na análise dos dados subnacionais, que[...] a queda da violência letal no Brasil é desigual e heterogênea*”. O **Amapá** é o estado da federação com **índice mais elevado de mortes violentas intencionais**(39,8 por 100 mil habitantes). Já o **Rio de Janeiro** ocupa a **17ª posição**, com média de 26,6% de MVI a cada grupo de 100 mil habitantes.

18. Por outro lado, especificamente em relação à **letalidade policial**, observou-se movimento na direção inversa, com expressivo aumento, no plano nacional, da ordem de 188,9% entre os anos de 2013 e 2023, resultando em 6.393 vítimas apenas no ano passado. Em números absolutos, o Estado que registrou o maior número de vítimas foi a Bahia, com 1.699 mortos em intervenções das polícias civil e militar. Em segundo lugar aparece o Rio de Janeiro, com 871 vítimas em intervenções policiais. Na terceira posição, figura o Pará, com 525 mortes.

19. Já em termos proporcionais, **o estado com maior índice de mortes é o Amapá**, com 23,6 mortos por 100 mil. A taxa é **661% superior à média nacional**, que foi de 3,1 mortes por 100 mil habitantes. A **Bahia** ocupa o **segundo lugar**, com média de 12 mortes por 100 mil habitantes. E o **Rio de Janeiro** está posicionado em **7º lugar**, com média de 5,4 *mortes decorrentes de intervenção policial*(MDIP) por 100 mil habitantes. Em relação ao contexto municipal, o estudo mostra que **das 10 cidades com maior índice de MDIP, 5 estão na Bahia, 2 no Amapá, 2 em Sergipe**(3º estado com mais mortes pela polícia) e apenas 1 no estado fluminense (Angra dos Reis).

20. Sob outro enfoque, reputo relevante mencionar que de acordo com o mesmo Anuário Brasileiro de Segurança Pública, em relação às mortes de policiais, no ano de 2023, pela primeira vez, o número de suicídios superou a quantidade de mortes em confronto, no caso da polícia militar. Em âmbito nacional, houve uma redução de 18,1% na taxa de policiais civis e militares vítimas de *crimes violentos letais e*

ADPF 635 / RJ

intencionais(CVLI). Por outro lado, **a taxa de suicídios dos policiais civis e militares cresceu 26,2%.**

21. Diante de tal conjuntura, sob qualquer perspectiva que se enfoque –*a partir do universo total de mortes violentas, da taxa de letalidade policial, ou ainda do número de mortes violentas dos agentes de segurança pública*–, vê-se que o cenário enfrentado pelos agentes públicos responsáveis pela concretização do direito constitucional à segurança pública, em qualquer localidade do país, é extremamente desafiador.

22. No caso do **Estado do Rio de Janeiro**, a situação se torna ainda mais complexa em razão das **disputas territoriais entre os grupos armados que lutam pelo controle local**. Facções, milícias, e até mesmo “narcomilícias”, fruto da associação entre traficantes e milicianos, se digladiam pelo domínio de novos espaços na tentativa de ampliar o âmbito de influência que exercem sobre as populações subjugadas aos seus comandos.

23. De acordo com informações fornecidas pela Subsecretaria de Inteligência da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (SSINTE/SEPOL), apenas **entre os anos de 2020 e 2022, o número de disputas territoriais relatados saltou de 114 para 315 confrontos**. Ainda de acordo com as informações trazidas aos autos pelas autoridades locais, **o número de localidades influenciadas por grupos criminosos subiu quase 17% em 4 anos**. São **1.659 localidades** atualmente sob influência de alguma organização criminosa, sendo **1.028 delas pertencentes à facção de maior relevo**. No mesmo período, a área dominada pelas milícias teria permanecido inalterada.

24. Ampliando o lapso temporal de análise, dados atualizados do Mapa Histórico dos Grupos Armados no Rio de Janeiro, elaborado pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos, vinculado à Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF), em parceria com o instituto Fogo

ADPF 635 / RJ

Cruzado, aponta que *“em 16 anos a área do Grande Rio sob controle de grupos armados dobrou”*. Em números exatos, o **crescimento verificado foi de 105,73%**. Nesse período, as **milícias cresceram 204,6%**, triplicando o seu domínio territorial. Já as duas maiores facções relacionadas ao tráfico de drogas cresceram respectivamente 89,2% e 79,1%.

25. Ainda de acordo com o mesmo levantamento, *“ao todo, de 2.565,98 km² de área urbana habitada da região metropolitana do Rio de Janeiro (retiradas a cobertura vegetal, áreas rurais e bacias hidrográficas), 18,2% esteve sob o domínio de algum grupo armado em 2023. Em 2008, as áreas dominadas representavam 8,8%”*. O relatório aponta ainda que há divisão da atuação dos grupos por região, com predominância da milícia na capital, e maior protagonismo da facção líder na Baixada Fluminense, que também controla o Leste Metropolitano.

26. Sobre o **impacto ocasionado pela situação**, que irradia efeitos que **vão muito além da política de segurança pública**, o relatório do Mapa Histórico mencionado arremata que^[5]:

*“Há mais de quatro décadas, amplos espaços da Região Metropolitana do Rio de Janeiro se encontram sob o domínio de grupos armados, que submetem os moradores a uma série de arbitrariedades e os expõe ao confronto armado, causado por disputas com grupos rivais ou por operações policiais. A história urbana do Rio de Janeiro é marcada pela história dos grupos criminais, seus ciclos de paz e enfrentamento e suas intrigas de bastidores. As disputas pelo controle territorial são variáveis incontornáveis não só para a área de segurança pública, mas também para outras **políticas urbanas**, influenciando desde o **transporte e habitação à educação e cultura**.”* (grifos acrescidos)

27. De fato, a influência e os reflexos provocados pela atuação dos grupos armados nas localidades são de tal monta que há quem defenda a ideia de que haveria territórios que estariam sob o jugo de um

ADPF 635 / RJ

“narcoestado”^[6]. Independentemente da denominação que se atribua ao fenômeno, o que não se pode negligenciar é que o cenário descrito aponta para a existência de localidades onde o Estado não consegue se fazer presente. E na ausência de atuação estatal, o vácuo é preenchido pelo surgimento de novos regramentos sociais, estabelecidos por agentes paraestatais.

28. Como bem pontuado pelo excerto acima reproduzido, trata-se de situação que está longe de ser novidade. Ainda que sob perspectiva substancialmente diversa, a partir de pesquisa de campo realizada em 1970, que serviu de base à tese de doutoramento apresentada na Universidade de Yale, em 1973, ao empreender *“estudo sociológico sobre as estruturas jurídicas internas de uma favela do Rio de Janeiro”*, a qual deu o nome fictício de *“Pasárgada”*, Boaventura de Souza Santos já identificara na localidade uma situação de *“pluralismo jurídico”*. De acordo com o autor,

“Existe uma situação de pluralismo jurídico sempre que no mesmo espaço geopolítico vigoram (oficialmente ou não) mais de uma ordem jurídica. Esta pluralidade normativa pode ter uma fundamentação econômica, rática, profissional ou outra; pode corresponder a um período de ruptura social como, por exemplo, um período de transformação revolucionária; ou pode ainda resultar, como no caso de Pasárgada, da conformação específica do conflito de classes numa área determinada da reprodução social - neste caso, a habitação.”

29. Nada obstante o transcurso temporal de mais de 50 anos desde a pesquisa empreendida, parece ter havido alteração apenas da fonte responsável pela edição do regramento paraestatal vigente em determinadas localidades, mas não na existência de espaços territoriais ainda alijados da efetiva presença do Estado, que não pode se furtar – *muito menos delegar a terceiros* – à efetiva concretização do programa normativo estabelecido pela Lei Fundamental promulgada em 1988, que

ADPF 635 / RJ

elencar como objetivos fundamentais desta República Federativa, positivados em seu artigo 3º: *(i)*a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I); *(ii)*a erradicação da pobreza e da marginalização, além da redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III); além da *(iii)*promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (inciso IV).

30. Por fim, concluindo a exposição das premissas que nortearão o exame do caso sob julgamento, entendo que pertinente advertir que –*sem olvidar a imprescindível apuração e análise de dados relacionados a mortes violentas em geral e a letalidade policial em particular, inclusive de modo estratificado, com recortes regionais e de outras matizes*– **há ainda imensa dificuldade na uniformização e sistematização das informações coletadas, sendo ainda mais desafiadora a tentativa de se estabelecer uma relação de causalidade, ou mesmo de correlação indireta, entre um e outro dado apurado, de modo a embasar conclusões seguras a partir do cruzamento das informações mapeadas.**

31. Apenas como exemplo do que se está a apontar, recorda-se a dificuldade na tentativa de corroborar a assertiva de que “*polícias violentas não reduzem a violência*” a partir da menção ao “*fato de que 7 das 10 cidades com as maiores taxas de mortes violentas intencionais do país integram os estados com as polícias mais violentas do país (Amapá e Bahia)*”^[7]. De fato, do ponto de vista hipotético-especulativo, é plausível supor que se as cidades com maior número de mortes violentas intencionais igualmente possuem elevado número de mortes causadas pela atuação policial, a letalidade das forças de segurança parece ser ineficaz para superação desse estado de coisas. Contudo, é igualmente adequado considerar que, na realidade, o incremento da letalidade policial nessas localidades seria consequência do cenário mais abrangente, de violência generalizada. Ou, ainda, que não se poderia estabelecer, apenas com base nesse dado específico, uma relação de causalidade ou correlação direta entre MVI e mortes por intervenção de agentes do estado (MIAE).

ADPF 635 / RJ

32. Na mesma direção parecem apontar os dados relacionados ao Estado do Paraná. Segundo o relatório elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública especificamente quanto à *heterogeneidade territorial da letalidade policial no Brasil*, o referido ente teve índice de 479 mortes decorrentes de intervenções policiais para cada vitimização policial, o que poderia apontar para eventual abuso no uso da força. Contudo, de acordo o 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o estado possui média de 3 mortes ocasionadas pelas forças policiais a cada grupo de 100 mil habitantes. Proporção praticamente equivalente àquela verificada em âmbito nacional (3,1).

33. Portanto, em que pese a indubitável relevância dos dados, é preciso interpretá-los à luz do contexto e circunstâncias adequadas, reconhecendo-se, inclusive, a necessidade de expertise técnica para tanto.

34. Explicitadas as premissas, adentro à análise específica dos pedidos formulados, sistematizando o raciocínio a partir da organização apresentada pelo ilustre relator. Passo, então, ao exame acerca da caracterização, ou não, de um *estado de coisas inconstitucional* na espécie.

III. Da decretação de um estado de coisas ainda inconstitucional

35. Pedindo vênias às compreensões em sentido diverso, não reconheço presentes os requisitos necessários à declaração de um estado de coisas ainda inconstitucional no que se refere à segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

36. Primeiramente, entendo importante destacar que dentre os pedidos (cautelares e definitivos) contidos na petição inicial apresentada pelo requerente (e-doc. 1, p. 83-89), **não há qualquer menção à decretação de um estado de coisas inconstitucional.**

ADPF 635 / RJ

37. Na verdade, o próprio requerente, no curso da arguição, afirmou expressamente que:

“63. Na presente Arguição, **não se pretende que este eg. tribunal declare o estado de coisas inconstitucional da segurança pública fluminense, até porque isso não é requisito necessário para o enfrentamento de violações sistêmicas a direitos fundamentais.** Muito menos se pretende que este STF decrete a necessidade de intervenção federal sobre essa seara. O que se requer – afora o acolhimento de medidas que decorrem diretamente da incidência dos preceitos fundamentais contemplados na CF/88 e que, por isso, podem ser aplicadas de plano por esta Corte – é a adoção de providência expressamente exigida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos na sentença de condenação proferida no caso Favela Nova Brasília v. Brasil (parágrafo 105 da petição inicial), porém ainda não implementada pelo Estado do Rio de Janeiro: um plano de redução de letalidade policial, de modo a preservar os direitos fundamentais da população, sobretudo das camadas mais vulneráveis” (e-doc. 76, p. 22, destaquei).

38. De toda sorte, o estado de coisas inconstitucional acabou sendo reconhecido, provisoriamente, pelo eminente Relator em sede cautelar, por meio de decisão que foi posteriormente referendada pelo Plenário desta Corte.

39. Justifico minha divergência à posição então sufragada, em sede cautelar, pelo Colegiado, a partir de duas argumentos centrais. Em **primeiro lugar**, compreendo necessário ponderar que **(i)** o instituto cuja aplicação se cogita deve ser utilizado de modo excepcional, somente devendo ser declarado o *estado de coisas inconstitucional* em situações específicas, observados os requisitos fixados na jurisprudência da Corte. Em aspecto complementar, deve-se ter em consideração que a aludida excepcionalidade da medida se ancora, outrossim, na **(ii)** necessidade de se considerar as capacidades institucionais das instâncias que atuam na

ADPF 635 / RJ

formulação e no controle de políticas públicas (em especial, de segurança pública) – *ensejando a adoção de postura deferente e a autocontida pelas Cortes em matérias que envolvam decisões de natureza política.*

40. Em **segundo lugar**, como decorrência direta do primeiro aspecto, é preciso evitar o que a doutrina denomina de “*banalização do estado de coisas institucional*”^[8]: se toda política pública considerada insuficiente for submetida ao Supremo Tribunal Federal para fins de reconhecimento do estado de coisas institucional (ECI), corre-se o risco duplo de **(i)**tudo se transformar em um ECI, **(ii)**esvaziando o conteúdo material do instituto – *afinal, a exceção se torna a regra e o estado de coisas institucional se torna uma figura retórica sem densidade normativa.*

41. Alternativamente, proponho que ao invés da decretação do estado de coisas institucional, seja estabelecido um **compromisso significativo**(*meaningful engagment*), tal como adotado pelo Supremo Tribunal Federal na **ADPF nº 760**.

42. Passo à análise detida de cada dos pontos sumariados.

III.1. O estado de coisas institucional (ECI): excepcionalidade e autocontenção no controle judicial de omissões administrativas e políticas públicas

43. Como já tive oportunidade de expor anteriormente nestes autos, por ocasião do julgamento de embargos de declaração na medida cautelar, a discussão sobre a existência de um **estado de coisas institucional** pressupõe **um conflito entre duas dimensões de natureza constitucional**.

44. Por um lado, busca-se, por meio da jurisdição constitucional, a **concretização de direitos e garantias fundamentais por intermédio do controle de omissões administrativas ou de políticas públicas** (no caso, relacionados à segurança pública, tradicionalmente consagrados como

ADPF 635 / RJ

direitos fundamentais de segunda geração, que demandam prestação positiva do Estado para sua plena efetividade). Por outro lado, o debate sobre a **sindicabilidade das omissões e das ações estatais em matéria de políticas públicas** leva a discussões inafastáveis acerca dos **limites da atuação judicial**, inclusive no âmbito da jurisdição constitucional, na persecução de maior concretude a tais direitos e garantias (considerando, especialmente, os princípios da separação e da relação harmoniosa dos poderes, do respeito às respectivas capacidades institucionais^[9], além do aspecto do custo envolvido neste processo de concretização^[10]).

45. Fazendo uma genealogia da jurisprudência desta Suprema Corte sobre o tema, é possível estabelecer um corte temporal, que separa duas etapas de seu desenvolvimento. Inicialmente, a discussão sobre a possibilidade de **submissão de políticas públicas ao controle abstrato** de constitucionalidade atraiu o tema das *omissões inconstitucionais*. Posterior e mais recentemente, com o avanço do uso das arguições de descumprimento de preceito fundamental, essas demandas foram instrumentalizadas no bojo das denominadas *ações (ou processos) estruturais*.

46. Na transição dos enfoques, ao se analisar os precedentes mais recentes do Supremo Tribunal Federal relacionados às *omissões inconstitucionais*, nota-se considerável evolução jurisprudencial da Corte na compreensão dos **limites de suas decisões**, seja em relação às omissões legislativas, seja em relação às omissões administrativas.

47. É de notório conhecimento que, até o julgamento do **MI nº 670/ES** (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 25/10/2007, p. 31/10/2008), do **MI nº 708/DF** (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 25/10/2007, p. 31/10/2008) e do **MI nº 712/PA** (Rel. Min. Eros Grau, j. 25/10/2007, p. 31/10/2008), os quais versavam sobre a mora legislativa em editar lei sobre o direito de greve dos servidores públicos, o Tribunal limitava-se a declarar a existência da omissão do legislador competente, comunicando-lhe a decisão para que

ADPF 635 / RJ

pudesse se desincumbir do exercício de sua função típica (vide **MI nº 107/DF**, Rel. Min. Moreira Alves, j. 21/11/1990, p. 02/08/1991).

48. A partir dos referidos precedentes, esta Corte passou a reconhecer a possibilidade de socorrer-se das chamadas *sentenças aditivas*, introduzindo modificação substancial nas técnicas decisórias até então utilizadas. Assim, passou-se a adotar posição doutrinariamente classificada como *concretista direta*^[11], em que se reconhece a possibilidade de o Tribunal não só declarar a existência da omissão, mas também colmatá-la diretamente – sem que tal postura caracterizasse ofensa à separação dos poderes.

49. Em relação às *omissões administrativas*, os parâmetros para a **intervenção do Judiciário em políticas públicas** começaram a ser esboçados, entre outros precedentes, a partir da decisão proferida pelo Min. Celso de Mello, no bojo da **ADPF nº 45/DF**.

50. Importante ressaltar que, já naquela oportunidade, ao mesmo tempo em que se reconhecia a aptidão da arguição de descumprimento de preceito fundamental “*como instrumento idôneo e apto a viabilizar a concretização de políticas públicas, quando, previstas no texto da Carta Política*”, advertia-se para a **excepcionalidade da medida**(ADPF 45 MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 29/04/2004, p. 04/05/2004). O argumento foi desenvolvido do seguinte modo:

“É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, ‘**Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**’, p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, **primariamente**, nos Poderes Legislativo e Executivo” (destaques no original).

ADPF 635 / RJ

51. Posteriormente, evoluindo no tratamento das *omissões constitucionais*– notadamente aquelas categorizadas como *graves e sistemáticas*– e dos *limites de intervenção judicial no processo de concretização de políticas públicas*, o Tribunal julgou o **Tema nº 220 da Repercussão Geral**(RE nº 592.581, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 13/08/2015, p. 01/02/2016), fixando a seguinte tese:

“É lícito ao Judiciário impor à administração pública a obrigação de fazer medidas ou obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao princípio da dignidade da pessoa humana, e assegurar aos detentos o respeito da sua integridade física e moral [...].”

52. Naquela oportunidade, o eminente Ministro Ricardo Lewandowski, relator, fez questão de esclarecer que “*não se está a afirmar que é dado ao Judiciário intervir, de ofício, em todas as situações em que direitos fundamentais se vejam em perigo*”. E prosseguiu:

“Dito de outro modo, **não cabe aos magistrados agir sem que haja adequada provocação ou fundados apenas em um juízo puramente discricionário, transmudando-se em verdadeiros administradores públicos.**

Aos juízes só é lícito intervir naquelas situações em que **se evidencie um ‘não fazer’ comissivo ou omissivo** por parte das autoridades estatais que coloque em risco, de maneira grave e iminente, os direitos dos jurisdicionados.

Em nenhum momento aqui se afirma que é lícito ao Judiciário implementar políticas públicas de forma ampla, **muito menos que lhe compete ‘impor sua própria convicção política, quando há várias possíveis e a maioria escolheu uma determinada’**” - destaquei.

53. Mais recentemente, na **ADPF nº 347/DF**, ao recepcionar a técnica decisória do **estado de coisas inconstitucional**, acolhida pela Corte Constitucional Colombiana^[12], este Supremo Tribunal Federal promoveu

ADPF 635 / RJ

nova evolução em relação à matéria, reconhecendo a possibilidade de escrutínio de políticas públicas pelo Poder Judiciário, quando caracterizados os **seguintes fatores**:**(i)**situação de violação generalizada de direitos fundamentais; **(ii)**inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a situação; e **(iii)**a superação das transgressões exigir a atuação não apenas de um órgão, e sim de uma pluralidade de autoridades.

54. A adoção da referida técnica, como dito anteriormente, se dá no curso de uma nova modalidade de litigância, que se convencionou denominar de **ações (ou processos) estruturais**. Segundo a doutrina, os litígios estruturais possuem as seguintes características^[13]:

“1) o escopo da demanda não é dado exogenamente, mas densificado primariamente pelo tribunal e pelas partes; 2) a estrutura das partes não é rigidamente bilateral; 3) a instrução não é histórica (retrospectiva), mas voltada para o futuro, prognóstica; 4) a tutela não é concebida como compensação por ilícitos pretéritos logicamente derivada de responsabilidade substantiva, e seu impacto não é confinado às partes; ao contrário, a tutela volta-se ao futuro, costumizada ad hoc em linhas flexíveis e gerais, quase sempre tendo consequência para pessoas estranhas ao processo; 5) o remédio não é propriamente imposto, mas negociado; 6) a ordem contida na sentença não encerra a prestação jurisdicional; seu cumprimento requer a participação contínua e monitoramento do Judiciário; 7) o juiz não adota postura passiva, ou limita a sua função à análise e declaração de incidência das normas legais; ele assume postura ativa, com responsabilidade não só pela avaliação adequada dos fatos, mas também pela organização e reformatação da lide a fim de assegurar um resultado justo e viável da prestação jurisdicional; 8) a matéria objeto da ação não se resume a uma disputa entre indivíduos sobre direitos particulares, mas descortina querela sobre a operação de uma política pública.”

ADPF 635 / RJ

55. Um importante aspecto dessas ações é que elas demandam *decisões abertas*, pois, como bem pontuou o eminente Ministro Marco Aurélio no âmbito da **ADPF nº 347** (Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ acórdão Min Luís Roberto Barroso, j. 04/10/2023, p. 19/12/2023), deve o Poder Judiciário “*formular ordens flexíveis, com margem de criação legislativa e de execução a serem esquematizadas e avançadas pelos outros Poderes, cabendo-lhe reter jurisdição para monitorar a observância da decisão e o sucesso dos meios escolhidos*”. Complementando os argumentos expostos na **ADPF nº 347**, a doutrina esclarece o seguinte^[14]:

“Ao atuar assim, reservará aos Poderes Executivo e Legislativo o campo democrático e técnico de escolhas sobre a forma mais adequada para a superação do estado de inconstitucionalidades, vindo apenas a colocar a máquina estatal em movimento e cuidar da harmonia dessas ações. Como destaca a doutrina colombiana, **o Tribunal não chega a ser um ‘elaborador’ de políticas públicas, e sim um ‘coordenador institucional’, produzindo um ‘efeito desbloqueador’.**” (grifos acrescidos).

56. Acerca dessas técnicas mais recentes, entendo igualmente importante transcrever os argumentos expostos pelo eminente Ministro Gilmar Mendes, em seu voto que fora apresentado por ocasião da apreciação originária da medida cautelar destes autos. Naquela oportunidade, foi salientado o seguinte:

“[...] a utilização desses institutos que buscam promover a melhoria da *performance* do Estado na tutela e proteção dos direitos fundamentais exige rigor teórico e prático, sob pena de distanciamento das suas verdadeiras origens e finalidades, com o uso meramente retórico de modelos estrangeiros e o possível conflito com outros princípios e valores constitucionais caros ao nosso sistema, como o princípio da separação dos poderes e do Estado Democrático de Direito (art. 1º da CF/88), que privilegiam, *a priori*, as opções legitimamente chanceladas pelo voto

ADPF 635 / RJ

popular na definição e implementação de políticas públicas.

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

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

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

c) a urgência e necessidade da intervenção judicial, de modo que nos casos em que a demora na atuação do Estado possa causar prejuízos irreparáveis aos indivíduos prejudicados, há uma maior legitimidade para a atuação judicial. Por outro lado, quando esses direitos podem ser equacionados através do processo político ordinário, ainda que de maior duração, deve-se privilegiar a atuação das instâncias representativas(ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** Ottawa Law Review, v. 41, n. 2, 2010, p. 199);

d) a complexidade da demanda e das medidas necessárias à concretização dos direitos fundamentais impactados. Nesse sentido, essas ações normalmente não podem ser resolvidas com base em apenas uma ordem simples e detalhada (one-stopshop remedy), mas sim através de diversas medidas.

ADPF 635 / RJ

complexas que compõem um processo contínuo, progressivo e gradual (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** Ottawa Law Review, v. 41, n. 2, 2010, p. 200)” (destaques no original)

57. Naquela mesma assentada, o eminente Ministro Ricardo Lewandowski salientou a necessidade de utilização de comandos judiciais mais flexíveis no âmbito das ações estruturais, inclusive como forma de melhor harmonizar o posicionamento jurisdicional em relação aos demais Poderes. Segundo o eminente Ministro, nessas hipóteses:

“[...] as decisões judiciais devem evitar abordagens intrusivas. Pelo contrário, devem adotar um formato experimentalista, estimulando a maior transparência da instituição escrutinizada e estabelecendo metas que possam ser alcançadas por meios determinados pelos oficiais governamentais, aos quais cabe a gestão da instituição cujo funcionamento encontra-se em descompasso com os fins políticos a que se destinam. Sob esse enfoque experimentalista que adotam, o Poder Judiciário facilita a deliberação e desestabiliza instituições e políticas imunes aos controles sociais e democráticos tradicionais – como parece ser o caso da política de segurança pública do Rio de Janeiro –, que passam a responder aos interessados anteriormente excluídos do processo deliberativo – como, no caso de que tratamos, os moradores e representantes dos grupos sistematicamente excluídos e vitimados pela violência policial, integrantes de minorias vulneráveis e estigmatizadas.

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

ADPF 635 / RJ

58. Vê-se, portanto, que a evolução da jurisprudência desta Corte nas últimas duas décadas passou a **reconhecer a sindicabilidade jurisdicional de políticas públicas**, realçando a todo momento se tratar de **hipótese excepcional**.

59. Especificamente em relação aos **limites** que devem balizar essa atuação excepcional, cumpre mencionar **adoutrina da autocontenção**, especialmente com os contornos propostos por Mark Tushnet, como bem explicitou o eminente Ministro Dias Toffoli em manifestação acadêmica^[15]:

“Dentre as teorias atuais acerca dos limites do judicial review, destaco a tese de Mark Tushnet, por ressaltar a importância do diálogo entre os poderes para o avanço da democracia. No texto *Weak courts, strong rights: judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law*, Mark Tushnet diferencia o controle de constitucionalidade forte do controle fraco. No sistema forte, as interpretações judiciais da constituição seriam finais e não revisáveis pelas maiorias legislativas ordinárias. No sistema fraco, haveria mecanismos rapidamente acionáveis pelo Legislativo para a alteração do entendimento judicial. O que separa os dois modelos é o aspecto temporal da resposta que os parlamentares podem dar às Cortes.

Mark Tushnet realiza um estudo comparativo das experiências da Nova Zelândia, da Inglaterra e do Canadá, detalhando as variações na forma fraca de controle de constitucionalidade. Ele demonstra que **o controle fraco é o que mais propicia o diálogo entre os poderes, a partir de uma sistemática de não intervenção e de não centralização. Os tribunais se abrem ao jogo institucional, deixando espaços em suas decisões que podem ser preenchidos por nova atividade legislativa. A intensidade de trocas entre os Poderes geraria, segundo o autor, melhores decisões e melhores leis.**

A diferença fundamental entre as primeiras correntes teóricas e a

ADPF 635 / RJ

tese de Tuhsnet é que esta **aborda a autocontenção judicial como mecanismo indutor da deliberação democrática. No caso do Poder Judiciário, o foco** deixa de ser postergar a solução para outro momento - ou encaminhá-la a outra seara - e **passa a ser provocar o Legislativo para que se ocupe do problema, promovendo as regulações pertinentes**”(grifos acrescentados)

60. De fato, a depender do *grau de intervenção*, a decisão judicial poderá esvaziar por completo a necessária margem de adaptabilidade que deve dispor o Poder Executivo no processo de concretização do comando exarado. Para fomentar **odiálogo institucional**, o Judiciário deve, portanto, deixar espaço para atuação dos demais Poderes constituídos, dentro dos seus respectivos campos de conformação institucional.

61. Essa reserva de atuação se mostra fundamental para que não se produzam **decisões operacionalmente inexecutáveis**, fazendo com que a inafastável contingência fática reduza o comando judicial à mera “folha de papel”, nos termos da clássica, porém sempre atual, lição de Ferdinand Lassalle^[16].

62. Ainda em relação a esse ponto, ao analisar a **ADO nº 2** (Rel. Min. Luiz Fux, j. 15/04/2020, p. 30/04/2020), esta Suprema Corte reconheceu que:

“3. As políticas públicas são realizadas por meio de processos ou ciclos, de modo que **a concretização do plano constitucional não é nem instantânea nem estanque, mercê das constantes alterações econômicas, políticas, sociais e culturais**. Embora alguns mandamentos fundamentais possam ser perfectibilizados, apenas, pela via normativa, outros demandam atuação coordenada de múltiplas esferas administrativas, assim como tempo de maturação, planejamento estrutural e orçamentário e, quiçá, uma certa dose de experimentalismo.” - destaquei.

ADPF 635 / RJ

63. Ainda naquela oportunidade, ressaltou-se que:

“11. As constrições orçamentárias, políticas, capacitarias e institucionais da Administração Pública devem ser sopesadas pelo julgador quando da avaliação de eventual omissão ilícita, sob pena de submeter o legislador e o administrador a um patamar de perfeccionismo inalcançável e perigosamente apartado do princípio democrático. O que o Poder Judiciário deve aferir é se existe a progressiva e efetiva marcha pela consecução do programa constitucional. Precedente: ADI 1698, Relatora Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 25/2/2010, DJe 16/4/2010.”

64. Nesse contexto, cabe ressaltar a análise crítica de parcela da doutrina em relação à vocação das **ações estruturais** enquanto instrumento adequado para efetiva transformação da realidade fática, a partir do exame da experiência norte-americana em torno do instituto. Vejamos^[17]:

“Concebida para situações de caráter extremo, em que a globalidade das circunstâncias inconstitucionais açambarca um quadro generalizado de omissão-fático substancial e de políticas ineficientes para a realização de direitos fundamentais, **a prática do processo estrutural revela que as sentenças proferidas serviram, em rigor, mais como catalisadoras de debates políticos sobre certas situações de omissão fático-substancial, do que como mecanismos que, por si sós, promoveram, diretamente, a modificação de instituições**” (grifos acrescidos).

65. Especificamente quanto à questão da segurança pública – no País, de modo geral, e no Estado do Rio de Janeiro, em particular –, o alto grau de complexidade da questão discutida, além da necessidade de recursos materiais cada vez mais elevados, **enseja postura ainda mais parcimoniosa do Poder Judiciário ante as dificuldades enfrentadas no âmbito administrativo.**

ADPF 635 / RJ

66. Atenta às **contingências orçamentárias** e às **capacidades institucionais** necessárias à concretização de políticas públicas eficientes, já decidiu esta Suprema Corte, no seguinte sentido:

“Ementa: AGRAVO INTERNO E EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONVERTIDOS. SEPARAÇÃO DE PODERES. DECISÃO LIMINAR EM AÇÃO POPULAR QUE SUSPENDE LEI MUNICIPAL QUE EXTINGUE FUNDAÇÃO PÚBLICA. ALEGADO RISCO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. DECISÃO QUE SE FUNDAMENTA NA INTERPRETAÇÃO DE NORMAS REGIMENTAIS. ATOS INTERNA CORPORIS NÃO SUJEITOS, COMO REGRA, À REVISÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. PRINCÍPIO PÉTREO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES. IMPOSSIBILIDADE DE DESCONSIDERAÇÃO DA DIMENSÃO DOS CUSTOS DOS DIREITOS. NECESSIDADE DE ATUAÇÃO DEFERENTE DO PODER JUDICIÁRIO EM RELAÇÃO ÀS ESCOLHAS ALOCATIVAS REALIZADAS PELOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO, QUE DETÊM MAIOR CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA A MATÉRIA. DECISÃO AGRAVADA QUE APRECIOU A LIDE NOS LIMITES COGNITIVOS PRÓPRIOS DA NATUREZA DO INCIDENTE DE CONTRACAUTELA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO DE SUSPENSÃO. AGRAVOS INTERNOS DESPROVIDOS. (...) 4. **A tomada de decisões que promovam a melhor alocação possível de recursos, bem como a definição acerca do modo pela qual serão prestados os serviços públicos, estão na esfera de atribuições da Administração Pública, respeitados os parâmetros constitucionais e orçamentários, cabendo ao Poder Judiciário atuação, em regra, deferente às escolhas alocativas por ela realizadas.** 5. A manutenção da decisão impugnada revela o potencial risco à ordem e à economia públicas, porquanto a suspensão dos efeitos da lei municipal que determinou a extinção da fundação pública tem como consectário a paralisação de procedimento de chamamento público para a celebração de parceria para a prestação de serviços de atendimento às crianças e aos

ADPF 635 / RJ

adolescentes no Município, além de obstar economia de recursos públicos. 6. Agravos internos desprovidos.”

(SL 1.456-AgR, Rel. Min. Luiz Fux - Presidente, j. 04/10/2021, p. 22/10/2021, destaquei)

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REALIZAÇÃO DA 17ª RODADA DE LICITAÇÃO DE BLOCOS PARA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL. ART. 6º, § 2º, DA RESOLUÇÃO CNPE N. 17/2017. DISPENSA DA ELABORAÇÃO DE ESTUDOS AMBIENTAIS E DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL DE ÁREA SEDIMENTAR (AAAS). CABIMENTO. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARGUMENTAÇÃO. COMPETÊNCIA REGULAMENTAR. CAPACIDADE TÉCNICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICA PÚBLICA. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. 1. **Ante os princípios da separação dos poderes, da eficiência administrativa e da razoabilidade, cabe ao Supremo atuar com cautela e com deferência à capacidade institucional do administrador quanto às soluções encontradas pelos órgãos técnicos, tendo em vista a elaboração e implementação de política pública de alta complexidade e elevada repercussão socioeconômica.** 2. A viabilidade ambiental de certo empreendimento é atestada não pela apresentação de estudos ambientais e da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), mas pelo procedimento de licenciamento ambiental, no qual se aferem, de forma específica, aprofundada e minuciosa, a partir da Lei n. 6.938/1991, os impactos e riscos ambientais da atividade a ser desenvolvida. 3. Pedido julgado improcedente.”

(ADPF nº 825, Rel. Min. Marco Aurélio, Redator para o acórdão: Min. Nunes Marques, j. 03/08/2021, p. 26/11/2021, destaquei)

67. Evidencia-se, portanto, que o Poder Judiciário, **como regra**, deve agir com **deferência e autocontenção em matéria de políticas públicas**,

ADPF 635 / RJ

privilegiando, nos casos em que caracterizada a situação de intervenção excepcional, as denominadas decisões flexíveis ou abertas, como forma de superar a ausência de *expertise* institucional e privilegiar a criação de um ambiente dialógico entre os Poderes.

III.2. A “banalização do estado de coisas inconstitucional” como resultado a ser evitado pelo Supremo Tribunal Federal

68. Conforme destacado, a técnica da decretação de um estado de coisas inconstitucional tem o condão de abrir cognitiva e normativamente o sistema político para os influxos do sistema jurídico –*notadamente, os influxos advindos do órgão de cúpula do Poder Judiciário*. Em outros termos, isso significa que a decisão dá ao Supremo Tribunal Federal a oportunidade de se tornar um “**coordenador das políticas públicas**”^[18] que deveriam, mas não o foram – *ou o foram insuficientemente*– elaboradas pelo Poder Executivo.

69. Também foi salientado que essa incursão do Poder Judiciário, na tentativa de solucionar omissões e atos inconstitucionais, gera questionamentos e debates acerca da *legitimidade* desta intervenção: (i) seja quanto ao *grau (maior ou menor) do controle judicial* sobre a política pública; (ii) seja quanto à *capacidade institucional* da Corte em decidir sobre a política pública *adequada* ao caso.

70. Todas essas questões, também como vimos, não são novidades nem na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, tampouco no debate acadêmico sobre os processos estruturais.

71. Contudo, há um ponto sobre o tema que, no meu entender, deve ser especialmente destacado.

72. Nos últimos cinco anos, diversas arguições de descumprimento de preceito fundamental foram ajuizadas buscando, no Supremo Tribunal

ADPF 635 / RJ

Federal, a decretação de um estado de coisas inconstitucional em determinado segmento (político, econômico ou social) do Estado brasileiro.

73. Na **ADPF nº 682**, ajuizada em maio de 2020 pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, buscou-se a declaração do estado de coisas inconstitucional *“em face de alegadas ações e omissões do Poder Público Federal, especialmente do Ministério da Educação - MEC, no âmbito da condução de políticas públicas de regulação, avaliação e supervisão dos cursos de graduação em Direito e das instituições privadas de ensino superior”*.

74. Ao pedir o reconhecimento do ECI, o CFOAB buscou que o Supremo Tribunal Federal reformulasse os *“critérios e procedimentos de avaliação dos cursos jurídicos [...] considerada a situação de evidente excesso de oferta dos cursos de graduação em Direito no país”*.

75. O caso não seguiu adiante após o Ministro Ricardo Lewandowski, relator da ação, negar seguimento à ADPF, considerando, dentre outros argumentos, que *“[n]ão me parece correta a atuação do STF tendente a suspender políticas públicas ou eventualmente desconstituí-las, quem sabe, até, reformulá-las sem que haja clara, manifesta, inequívoca ou, pelo menos, potencial violência aos preceitos invocados”*.

76. Mais à frente, o Ministro Ricardo Lewandowski asseverou que:

“Embora o autor afirme a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional, tenho que a atuação judicial no campo administrativo deve ser considerada excepcional, apenas se configurado um grave comprometimento à sobrevivência das instituições ou, de modo ainda mais inaceitável, à integridade da própria ordem jurídica, apto a criar, nas palavras do nosso Decano, Ministro Celso de Mello ‘obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da

ADPF 635 / RJ

pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência’.

[...]

Por essas razões, penso que vulneraria frontalmente o princípio da separação dos poderes a incursão do Judiciário numa seara de atuação privativa da administração pública federal, substituindo-a na tomada de decisões de cunho político-administrativo, sobretudo tendo em conta a magnitude das providências pretendidas nesta ADPF, cujo escopo é, nada mais nada menos, do que a reformulação dos critérios e procedimentos de avaliação dos cursos jurídicos em todo o país, com a imediata realização de diligências nos cursos de Direito indicados pelo arguente, bem assim a suspensão de novos pedidos de autorização e do funcionamento daqueles já autorizados. Essa apreciação, à toda a evidência, compete exclusivamente ao Poder Público, em face das situações concretas com as quais se defronta, sem prejuízo do posterior controle de constitucionalidade e legalidade por parte do Judiciário.

[...]

Por todos os ângulos que se examine a questão, forçoso é concluir, portanto, que a presente ADPF não constitui meio processual hábil para acolher a pretensão nela veiculada, pois não cabe ao STF substituir a administração pública na tomada de medidas de sua competência, providência essa que só tem sido admitida em situações excepcionabilíssimas, o que não ocorre com a hipótese sob análise”.

77. A mesma solução foi dada pelo Ministro Alexandre de Moraes à **ADPF nº 786**, ajuizada em janeiro de 2021, em que se pretendia “o reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional do sistema tributário brasileiro, diante da existência de diversos atos omissivos e comissivos do Poder Executivo e Legislativo que, segundo se sustenta, mantém uma tributação regressiva, privilegiando os mais ricos em detrimento dos mais pobres”.

78. Ao negar seguimento à arguição, o Ministro Alexandre de Moraes argumentou que este tipo de pedido de declaração de ECI objetiva “que o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL substitua integralmente a função legiferante do Congresso Nacional” – o que não é admitido pelo

ADPF 635 / RJ

ordenamento constitucional brasileiro.

79. Entre setembro de 2020 e junho de 2021, foram ajuizadas arguições que tinham como objeto a sistemática violação aos direitos constitucionais de proteção ao meio-ambiente - seja em relação ao desmatamento do bioma amazônico (ADPF nº 760, Redator p/ acórdão Min. André Mendonça, j. 03/04/2024, p. 26/06/2024), seja em relação ao combate a incêndios nos biomas amazônico e do pantanal (ADPF nº 743, 746 e 857, Redator p/ acórdão Min. Flávio Dino, j. 21/03/2024, p. 11/06/2024). Também nesses casos, os requerentes se valeram do conceito de estado de coisas inconstitucional para buscar junto ao Supremo Tribunal Federal a conformação judicial das políticas públicas a serem executadas por União e Estados-membros em matéria de proteção ao meio-ambiente.

80. Entretanto, reconhecendo a excepcionalidade da medida, em ambos os casos, a maioria desta Corte votou para afastar a declaração do estado de coisas inconstitucional, privilegiando a adoção de outros mecanismos – menos interventivos e mais dialógicos, como o *compromisso significativo* na ADPF nº 760. Com isso, o Supremo buscou solucionar a violação aos preceitos fundamentais – devidamente reconhecida – oportunizando aos entes públicos (que estão em *melhor posição*^[19] para enxergar os problemas e lhes formular as devidas respostas) a execução e formulação das políticas públicas, a partir de parâmetros gerais fixados pelo Supremo Tribunal Federal.

81. Outros temas igualmente abrangentes também foram objeto de **pedidos de ECI** em arguições de descumprimento de preceito fundamental perante o Supremo Tribunal Federal neste período de cinco anos, sem que, contudo, o Supremo tenha se manifestado sobre eles. Dentre os casos, destaco os seguintes: (i) as políticas públicas relacionadas à saúde durante a pandemia de COVID-19, que não foram processadas por falta de cumprimento de requisitos para o seu conhecimento (ADPF

ADPF 635 / RJ

nº 822, Redator p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 27/03/2023, p. 30/05/2023; e (ADPF nº 866, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 17/07/2021, p. 20/07/2021);(ii)as políticas públicas relacionadas à população negra brasileira (ADPF nº 973, Rel. Min. Luiz Fux) e à população em situação de rua no Brasil (ADPF nº 976, Rel. Min. Alexandre de Moraes); (iii)as política nacional de cultura, considerando *“estrangulamento financeiro da classe artística e da produção cultural nacional, em atos persecutórios, em insegurança jurídica, e em procrastinação deliberada, os quais analisados individualmente ou como um todo representam atitude deliberada e reiterada de afronta à liberdade de expressão garantida na Constituição Federal”* (ADPF nº 918, Rel. Min. Edson Fachin) (iv)as políticas adotadas pelo Estados em relação à tributação de combustíveis no Brasil, considerando a *“prática inconstitucional reiterada de diversos entes federativos de fixar alíquotas de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS incidente sobre bens essenciais, especificamente combustíveis* (ADPF nº 984, Rel. Min. Gilmar Mendes); e (v)as políticas públicas relacionadas à realização de aborto por mulheres, nas hipóteses previstas na legislação (ADPF nº 989, Rel. Min. Edson Fachin).

82. Constata-se, portanto, que demandas com pedidos de ECI estão cada vez mais aportando à Corte e abrangendo políticas públicas dos mais diversos temas e das mais variadas abrangências. Em todos esses casos, há o ponto comum de sempre enxergar a Corte mais como instância conformadora dos problemas políticos, sociais e econômicos brasileiros, e menos como Tribunal Constitucional.

83. Esse fenômeno foi diagnosticado academicamente como uma *“banalização do estado de coisas inconstitucional”*^[20]no direito brasileiro, que gera uma série de problemas teóricos e práticos no enfrentamento das ações estruturais pelo Supremo Tribunal Federal. Pois, conforme afirmam Matheus Casimiro e Eduarda França^[21]:

“[...] as ações estruturais que se transformaram em processos

ADPF 635 / RJ

estruturais no Supremo Tribunal Federal, em sua maioria, não requerem o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional.

[...]

A própria nomenclatura do ECI parece problemática, pois a ideia de que existe um determinado estado de coisas violador de direitos na realidade brasileira não é rara, de modo que, **se analisada a realidade social do Brasil, que reflete um grande abismo entre as promessas constitucionais e o dia a dia dos jurisdicionados, poder-se-ia dizer, num posicionamento talvez extremo (mas, ainda assim, coerente), que o Brasil, em si, é inconstitucional. Em outras palavras: existem tantos cenários inconstitucionais no Brasil que, certamente, se a nomenclatura do ECI continuar a ser utilizada, diversas ações chegarão ao Supremo sob o pretexto de enquadrarem-se em um “Estado de Coisas Inconstitucional”**(até porque seus requisitos de utilização são, de fato, abertos e maleáveis, sendo facilmente manipulados para adequarem-se ao ponto de vista do arguente/autor).

O ideal, portanto, é que ações estruturais cheguem ao Supremo Tribunal Federal como ações estruturais e não como ações que requerem o Estado de Coisas Inconstitucional. Ademais, ainda nesse sentido, acredita-se ser interessante que existam critérios capazes de filtrar ações realmente estratégicas no âmbito do Supremo Tribunal Federal, sob pena de que haja uma banalização desse tipo de demanda e, conseqüentemente, um desgaste do Tribunal enquanto instituição (sobretudo tendo em vista as diversas funções que o STF exerce).

Cenários demasiadamente genéricos, como a requisição do reconhecimento do ECI de toda a política pública de saúde ou a requisição do reconhecimento do ECI dos cursos jurídicos no Brasil **são demandas problemáticas ou pouco pertinentes para serem trabalhadas no Supremo Tribunal Federal**. A primeira porque **parte do pressuposto de que o STF pode ter algum tipo de atuação milagrosa e modificar realidades que são fruto de décadas de inércia política em âmbito nacional e de uma série de problemas arraigados no âmago da sociedade brasileira, que precisam ser diagnosticados e enfrentados**

ADPF 635 / RJ

pelas instâncias políticas durante anos e anos, exigindo uma atuação, de certo modo, altruísta por parte do político, já que talvez os frutos de sua atuação não sejam colhidos ainda em seu mandato. Em outras palavras: a polícia, muitas vezes, anda junto com o imediatismo, tendo em vista que resultados a curto prazo têm mais chances de garantir a reeleição dos candidatos. Logo, pautas demoradas nem sempre são interessantes para os representantes do povo. A segunda porque **leva uma temática pouco relevante para ser trabalhada no STF.**O ensino jurídico no Brasil não constitui um problema de grave violação a direitos fundamentais e muito menos viola o núcleo essencial da vida e dignidade dos jurisdicionados” (grifos acrescidos).

84. Portanto, ainda que o Supremo Tribunal Federal tenha o *dever* institucional de garantir a supremacia e a força normativa da Constituição, declarando a invalidade de ações ou omissões administrativas, legislativas e judiciais que violem o texto constitucional, nos litígios estruturais que lhe são submetidos, há de se considerar, sempre, as suas *capacidades institucionais* nos *diálogos constitucionais* que se estabelecem.

85. O estado de coisas inconstitucional é uma ferramenta útil, mas extrema. Seu uso indiscriminado acaba por torná-lo um conceito vazio de materialidade, pois “[s]e tudo é um Estado de Coisas Inconstitucional, então o Estado de Coisas Inconstitucional não é nada além de um argumento retórico”. [22]

III.3. Análise do caso concreto e a alternativa do compromisso significativo

86. Aplicando tais balizas ao caso em análise, renovando as vênias às posições em sentido contrário, divirjo da compreensão segundo a qual haveria uma *“atuação ainda insuficiente do Estado do Rio de Janeiro no cumprimento dos mandamentos constitucionais em matéria de segurança pública”* de tal monta, que seja capaz de ensejar o reconhecimento de um

ADPF 635 / RJ

ECI na espécie. Quanto ao ponto, entendo relevante citar a manifestação do Estado do Rio de Janeiro juntada aos autos (e-doc. 1091), que traz importantes argumentos ao debate. Vejamos:

“180. Se havia, em 2019, e em anos anteriores, um estado de coisas inconstitucional, ele se desfez. É necessário olhar em perspectiva, tanto temporal, quanto espacial, para reconhecer que a realidade melhorou, e muito, e para se perceber que o problema da segurança pública é nacional, e não apenas fluminense.

181. Os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024 demonstram que 18 (dezoito) estados, e não apenas o Rio de Janeiro, mantém taxas acima da média nacional de mortes violentas intencionais (MVI), a saber, Acre, Paraíba, Roraima, Maranhão, Espírito Santo, Tocantins, Rondônia, Sergipe, Rio Grande do Norte, Mato Grosso, Pará, Ceará, Amazonas, Alagoas, Pernambuco, Bahia e Amapá, e que, quanto as MIAE, houve um aumento nos números nacionais, com ênfase para Bahia e Amapá.

182. Por sua vez, os dados extraídos do Atlas da Violência dos Municípios, produzido pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada - IPEA, informam que, dentre as capitais dos Estados, não está a cidade do Rio de Janeiro entre as 10 mais violentas, estando na posição 19ª, sendo Salvador a capital mais violenta do país.

183. Tais dados são importantes, porque se há estado de coisas inconstitucional, ele é nacional, e não fluminense, e **demandaria uma ação de abrangência nacional**. A essa alegação o partido arguente respondeu com a assertiva de que se trataria de questionamento intempestivo e despropositado, e que *‘situação de outros Estados da Federação não é objeto da presente Arguição, tampouco foi alvo de condenação internacional específica’* (e-doc. 998).

184. Ora, o caso Honorato, também julgado pela CIDH, envolveu o Estado de São Paulo, e não há notícias de qualquer ação de descumprimento de preceito fundamental para impor-lhe o cumprimento. Como bem mencionou o professor Matheus Casimiro, em

ADPF 635 / RJ

sua obra sobre processos estruturais, *‘como regra, o STF não é a instância que deve julgar ações estruturais’*, acrescentando que *‘cabará ao STF, com base nas circunstâncias do caso e nos argumentos apresentados, determinar se há uma exceção à regra da nacionalidade’*, e que *‘em futuras ações estruturais que tratem de problemas locais, recomenda-se que o Tribunal deixe claro que a ADPF 635 foi uma exceção e que casos semelhantes só serão aceitos se comprovada a presença de razões excepcionais’*.

185. Mas, aqui, onde está a exceção? O problema da violência, como um todo, e da violência policial, é uma questão exclusivamente fluminense? Se há um estado de coisas inconstitucional nacional, ou um ECI em cada Estado da Federação, por que não há ações de descumprimento de preceito fundamental tramitando nesta Corte Suprema para solução de tais disfuncionalidades?

186. As indagações são pertinentes, porque é preciso, nos termos do artigo 2º do Decreto-lei n. 4.657/42 (com as inserções da Lei n. 13.665/2018), avaliar e ponderar as consequências práticas das decisões proferidas nesta ADPF – como à migração de criminosos nacionais e estrangeiros para o Rio de Janeiro, e a criação de entrepostos invioláveis, de abrangência nacional, para a comercialização de armas e drogas nas comunidades do Rio de Janeiro –, à vista da realidade interestadual e nacional da violência.

187. Por fim, a imposição de um estado de coisas inconstitucional exclusivamente ao Estado do Rio de Janeiro quando este apresenta um índice de letalidade policial comparável a de outros Estados da Federação e já adotou medidas concretas para aprimorar a sua política pública de segurança, atenta, inclusive, ao princípio da isonomia e ao pacto federativo, pois o sujeita a uma série de medidas e imposições geradas pela intervenção judicial (sem ponderar aqui se justas ou não) que geram elevados custos, mormente num período em que se encontra submetido ao Regime de Recuperação Fiscal. De um lado, vê-se sob a mira da União Federal que lhe exige cortar custos sob pena de rescisão do RRF e, de outro, desta ADPF que lhe exige uma série de providências – exclusivamente dirigidas ao Estado do Rio de Janeiro – que demandam

ADPF 635 / RJ

recursos públicos” (e-doc. 10961, p. 63-64, destaques no original).

87. Comungo da compreensão de que a situação da segurança pública do Rio de Janeiro demanda mais do que simples atenção e monitoramento: ela exige que o Estado fluminense (em comunhão de esforços com a União e os Municípios que o constituem) efetivamente *aja*, que se faça *presente*, para efetivar os direitos fundamentais garantidos na Constituição a todos os seus cidadãos. E isso se torna ainda mais premente nas áreas mais economicamente carentes do Estado, onde são raros os serviços públicos disponíveis (e quando disponíveis, ainda mais raros os satisfatórios) e comum a vulnerabilidade social e econômica.

88. Também entendo importante novamente frisar, que não ignoro e tampouco entendo como irrelevante a alarmante taxa de letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro, que, em 2023, chegou ao patamar de **20,4%** das mortes violentas intencionais (MVI), segundo os dados fornecidos pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos, da Universidade Federal Fluminense (e-doc. 1000, p. 17), e que também estão disponíveis no Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2024, elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública.^[23]

89. Porém, infelizmente, conforme afirmado pelo Estado do Rio de Janeiro, o cenário fluminense está longe de ser uma exceção no Brasil. Bem ao contrário, *o Estado não lidera o ranking brasileiro de mortes violentas, seja em números absolutos, seja em números relativos.*

90. Citando mais uma vez o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2024, em *números relativos*, os dez estados com piores índices de Morte Decorrente de Intervenções Policiais (MDIP) por Mortes Violentas Intencionais (MVI) – isto é, a *proporção de mortes intencionais causadas por policiais* – foram, nessa ordem, os seguintes: *(i)* Amapá (33,7%); *(ii)* Sergipe (33,3%); *(iii)* Goiás (32,2%); *(iv)* Bahia (25,8%); *(v)* Mato Grosso do Sul (22,1%); *(vi)* Rio de Janeiro (20,4%); *(vii)* Pará (19,7%); *(viii)* Mato Grosso

ADPF 635 / RJ

(19,2%); **(ix)**Paraná (15,1%); e **(x)**São Paulo (14,5%). Todos esses Estados (junto com Santa Catarina, que tem o índice MDIP/MVI de 11,6%) **estão acima dos 10%** estabelecidos como média aceitável estabelecida no voto proferido pelo eminente Relator^[24].

91. Assim, o **Rio de Janeiro**, além de não ser um caso excepcional dentro do cenário brasileiro, ocupa a **6ª posição** no ranking de Estados com maiores índices *relativos* de letalidade policial, segundo dados do **Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2024**.

92. Em *números absolutos*, o Estado do Rio de Janeiro ocupa a **2ª colocação** no ranking nacional, com **871**(oitocentos e setenta e uma) Mortes Decorrente de Intervenções Policiais (MDIP). Na 1ª colocação está o **Estado da Bahia**, com **1.699**(mil seiscentas e noventa e nove) MDIP^[25].

93. Esse é o cenário estático. Numa *análise dinâmica*, o Estado do Rio de Janeiro é o **4º colocado** dentre os entes federativos que **mais reduziram seus percentuais de letalidade policial** (de 2022 a 2023, a queda do MDIP representou **-34,5%**). Já **Mato Grosso do Sul** e **Mato Grosso** tiveram um aumento da MDIP relativa de 2022 a 2023 na ordem de **160,8%** e **104,6%**, respectivamente – ou seja, esses estados mais que dobraram o seu MDIP de um ano para o outro. **Santa Catarina**(aumento da MDIP em 79,5%) e **Distrito Federal**(aumento da MDIP em 68,8%) vêm logo em seguida^[26].

94. O próprio Ministro Relator, ao argumentar sobre a manutenção do estado de coisas inconstitucional, reconhece que a letalidade policial não é um problema exclusivo do Rio de Janeiro, mas nacional:

“Tal contexto não afasta a gravidade da situação presentificada nacionalmente e em outros entes da federação, como apontam os dados atualizados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública a registrar, por exemplo, preocupantes números como aquele de 1.699 mortes por

ADPF 635 / RJ

intervenção policial no Estado da Bahia em 2023, representando mais de 25% do total de mortes violentas intencionais no período, naquele Estado.

Em 2023, 13,8% do total de mortes violentas intencionais no Brasil foram decorrentes de intervenção policial, em um total de 6.393 vítimas, **dezessete por dia**, cifra somada à lamentável morte violenta, em serviço e fora de serviço, de 136 policiais civis e militares. Os dados demonstram que, embora os homicídios estejam em queda no Brasil, as mortes por intervenção policial quase triplicaram em uma década, com 6.393 casos em 2023 ante 2.212 mortes em 2013” (destaques no original).

95. A conclusão do Fórum Brasileiro de Segurança Pública é a mesma^[27]:

“Em resumo, os dados de Mortes Decorrentes de Intervenção Policial revelam **um cenário preocupante em relação ao padrão de uso da força pelas polícias brasileiras** que, considerando as proporções entre tais mortes e as demais categorias que compõem o total de Mortes Violentas Intencionais em várias cidades do país, contraria o argumento utilizado de que as polícias ‘apenas reagem a injustas agressões dos criminosos’. Se **em vários municípios brasileiros as MDIPS representam mais da metade das mortes violentas intencionais**, há que se discutir estratégias para que o enfrentamento à violência do crime não seja reprodutor de iniquidades raciais, geracionais e de gênero, bem como de situações intermináveis que geram confrontos e mortes” (grifos acrescidos).

96. Em síntese, entendo que o Estado do Rio de Janeiro tem razão ao dizer que *“se há estado de coisas inconstitucional, ele é nacional, e não fluminense, e demandaria uma ação de abrangência nacional”* (e-doc. 1091, p. 63).

97. E, da mesma forma, se houver estado de coisas inconstitucional em relação à segurança pública fluminense, também deveria haver em

ADPF 635 / RJ

relação a outros serviços públicos essenciais do Estado do Rio de Janeiro, como, por exemplo, a saúde.

98. Segundo o Mapa da Saúde Pública no Brasil elaborado pela Prof^a Dra. Cláudia Souza Passador para a coletânea de Cadernos da ENAP de 2021, em relação aos **índices de gestão e de serviços de saúde**^[28]:

“[...] percebe-se que os estados mais eficientes, considerando-se os dois fatores, são os cinco do Norte, somados a Maranhão e Piauí no Nordeste. Acre e Amapá alcançaram o máximo de 1,0 em todas as regiões, para os Scores de Gestão. São também os dois melhores estados, ao somar ambos os scores. No Norte, Tocantins, Amazonas e Pará têm SG relativamente baixo em relação ao restante da região. **São Paulo, Espírito Santo e Rio de Janeiro (todos no Sudeste) têm as piores situações, considerando-se os dois quesitos, nessa ordem, seguidos pelo Paraná, no Sul.**

O Maranhão é o único estado do Nordeste em que todas as regiões de saúde (19) são eficientes nos dois quesitos. O Piauí tem 5 Regiões de Saúde na mesma situação, mas as demais (54%) são ineficientes em serviços, situação de todas as demais Regiões de Saúde dos outros estados do Nordeste.

Na parte baixa do país, apenas o Rio Grande do Sul, no Sul, e os três estados do Centro-Oeste (Mato Grosso, Goiás e Mato Grosso do Sul) têm boa colocação no quesito serviços. Santa Catarina tem duas Regiões de Saúde eficientes em serviços, mas 87% do estado é ineficiente. Minas Gerais, no Sudeste, destaca-se por ter 35 Regiões de Saúde (45%) eficientes em gestão, embora tenha médias baixas nos dois quesitos, em relação aos demais estados brasileiros”(grifos acrescidos).

99. Na **educação** o cenário não é diferente. Dentre os países que aderiram ao *Trends in International Mathematics and Science Study 2023*(Estudo Internacional de Tendências em Matemática e Ciências de 2023), realizado pela associação holandesa IEA (sigla para *International*

ADPF 635 / RJ

Association for the Evaluation of Educational Achievement), o **Brasil** foi o **55º colocado, de 58 (cinquenta e oito) países** participantes, na avaliação dos conhecimentos de **matemática** até o **4º ano do Ensino Fundamental**, com **400 pontos**^[29]. Em relação aos conhecimentos matemáticos até o **8º ano**, o **Brasil** ficou em **41º lugar**, somente à frente do Marrocos, mas com a mesma pontuação de **378 pontos**^[30].

100. O resultado do *TIMSS 2023* foi analisado pelo **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)**, que publicou um documento em dezembro de 2024, avaliando o conhecimento em matemática dos estudantes brasileiros por Estado e por Região^[31].

101. Segundo o INEP, as pontuações obedecem ao seguinte ranqueamento: *(i)* nível avançado (625 pontos); *(ii)* nível alto (550 pontos); *(iii)* nível intermediário (475 pontos); e *(iv)* nível baixo (400 pontos)^[32]. Segundo esses critérios, a **média geral do Brasil** ficou no **nível baixo** tanto nos conhecimentos de 4º ano quanto nos de 8º ano.

102. Na escala comparativa entre os estados brasileiros, o **Rio de Janeiro** ficou em **14º lugar** nos conhecimentos matemáticos até o 4º ano (384,5 pontos), e em **4º lugar**, nos conhecimentos matemáticos até o 8º ano (394,9 pontos) – *em ambos os casos, a pontuação ficou no nível baixo, como todos os demais estados*^[33].

103. Os dados apresentados servem para ilustrar que a deficiência na prestação de serviços públicos e a omissão na efetivação de direitos sociais pelo Brasil, em geral, e pelo Estado do Rio de Janeiro, em particular, poderiam, num primeiro momento, nos levar a considerar **todas essas situações de desrespeito à Constituição pelo Poder Público como hipóteses de estado de coisas inconstitucional**. E que, em todos esses casos, o Supremo Tribunal Federal deveria ser convocado a intervir

ADPF 635 / RJ

e a fixar comandos judiciais para seu fiel cumprimento e, conseqüentemente, para o saneamento geral das violações ao texto constitucional.

104. Todavia, como dito acima, *não é* qualquer situação de omissão da administração que caracteriza o estado de coisas inconstitucional. É necessário, ao menos, que se verifique no caso: *(i)* uma situação de violação generalizada de direitos fundamentais; *(ii)* a inércia ou a incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a situação; e *(iii)* a superação das transgressões exigir a atuação não apenas de um órgão, e sim de uma pluralidade de autoridades.

105. De igual modo, afirmo que a “*banalização do estado de coisas inconstitucional*”^[34] no direito brasileiro, gera uma série de problemas teóricos e práticos no enfrentamento das ações estruturais pelo Supremo Tribunal Federal. Cada vez mais, aportam na Corte pedidos de ECI que buscam uma atuação do Supremo mais como instância conformadora dos problemas políticos, sociais e econômicos brasileiros, do que como Tribunal Constitucional.

106. Por estas razões, com a devida vênia às posições em contrário, entendo que, no caso, não há como declarar um estado de coisas inconstitucional na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro pelo fato de haver índices elevados de letalidade policial, sob pena de *(i) banalização do instituto* (em que tudo pode se tornar ECI), ou *(ii) malferimento do pacto federativo* (em que, numa situação generalizada de não cumprimento aos comandos constitucionais por diversos Estados e pela União, somente o Rio de Janeiro seria implicado com as medidas judiciais).

107. Prosseguindo, além da insuficiência das medidas até o momento adotadas pelo Estado do Rio de Janeiro, com a finalidade de reduzir a letalidade policial, o eminente Ministro Relator justifica a

ADPF 635 / RJ

decretação do estado de coisas inconstitucional com fundamento na *“mora injustificada no cumprimento de decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos que condenou o Estado brasileiro no caso Favela Nova Brasília”*. Nessa perspectiva, convém transcrever os pontos do dispositivo da decisão da CIDH que se relacionam diretamente com o objeto da presente arguição:

“IX PONTOS RESOLUTIVOS

15. O Estado deverá publicar **anualmente um relatório oficial com dados relativos às mortes ocasionadas durante operações da polícia em todos os estados do país**. Esse relatório deverá também conter informação atualizada anualmente sobre as investigações realizadas a respeito de cada incidente que redunde na morte de um civil ou de um policial, no sentido disposto nos parágrafos 316 e 317 da presente Sentença.

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

17. 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.

18. O Estado deverá implementar, em prazo razoável, um **programa ou curso permanente e obrigatório sobre atendimento a mulheres vítimas de estupro, destinado a todos os níveis hierárquicos das**

ADPF 635 / RJ

Polícias Civil e Militar do Rio de Janeiro e a funcionários de atendimento de saúde. Como parte dessa formação, deverão ser incluídas a presente Sentença, a jurisprudência da Corte Interamericana a respeito da violência sexual e tortura e as normas internacionais em matéria de atendimento de vítimas e investigação desse tipo de caso, no sentido disposto nos parágrafos 323 e 324 da presente Sentença.

19. O Estado deverá adotar as **medidas legislativas ou de outra natureza necessárias para permitir às vítimas de delitos ou a seus familiares participar de maneira formal e efetiva da investigação de delitos conduzida pela polícia ou pelo Ministério Público**, no sentido disposto no parágrafo 329 da presente Sentença.

20. O Estado deverá adotar as **medidas necessárias para uniformizar a expressão ‘lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial’ nos relatórios e investigações da polícia ou do Ministério Público em casos de mortes ou lesões provocadas por ação policial.** O conceito de ‘oposição’ ou ‘resistência’ à ação policial deverá ser abolido, no sentido disposto nos parágrafos 333 a 335 da presente Sentença” – destaquei.

108. Ao se analisar as **obrigações fixadas pela CIDH** é importante ter em mente que o litígio estabelecido na Corte Internacional teve como réu não o Estado do Rio de Janeiro – *que sequer pessoa jurídica de direito público externo é, nos termos do art. 42 do Código Civil*– mas a **República Federativa do Brasil**(a quem se denomina “Estado”).

109. Assim, a eventual mora injustificada a ser apurada no caso, não deveria incidir sobre o Estado do Rio de Janeiro – *mesmo que algumas obrigações sejam diretamente relacionadas ao ente subnacional* –, mas sobre a **União**, que constitucionalmente, representa o Brasil na sociedade internacional (art. 21, inciso I, da Constituição) e no Pacto de São José da Costa Rica, de 1969, que promulgou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Decreto nº 678/1992).

ADPF 635 / RJ

110. De todo modo, ainda que se considere, para fins argumentativos, o não cumprimento das determinações emitidas pela CIDH pelo Estado do Rio de Janeiro, isso, no meu entender, não importaria na *necessidade* de se declarar o estado de coisas inconstitucional, considerando a existência, a meu ver, de **técnica decisória mais adequada se proporcionais ao caso**.

111. Conforme sugeri em voto-vista na **ADPF nº 760**, em vez da adoção do ECI, que parte de uma postura de superioridade do Tribunal Constitucional e pouco dialógica na solução material de litígios estruturais, o presente caso comportaria a adoção do instituto do *compromisso significativo*.

112. De acordo com a doutrina especializada sobre o tema, essa figura jurídica possui aptidão para minorar as principais críticas ao emprego de remédios estruturais pelo Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

“Nesse sentido, o Compromisso Significativo é capaz de minimizar as três críticas centrais que costumam ser feitas aos processos estruturais. A utilização de um remédio estrutural dialógico evita a violação à separação de poderes, mitiga a preocupação quanto a incapacidade técnica do Judiciário para formular políticas públicas e diminui as chances de ocorrer um efeito *backlash*. Mesmo que se reconheçam diferenças na realidade jurídica e social brasileira, quando comparada à realidade sul-africana, pode-se dizer que o exemplo sul-africano pode contribuir para o aperfeiçoamento dos processos estruturais no Brasil, merecendo maior atenção por parte dos juristas brasileiros que querem repensar o papel do povo no constitucionalismo contemporâneo”[35].

113. Na mesma linha, outros estudos acadêmicos enumeram especificamente as vantagens do **compromisso significativo** em comparação ao **estado de coisas inconstitucional**:

ADPF 635 / RJ

“Para David Pardo, a grande vantagem do compromisso significativo sobre as decisões judiciais que interferem diretamente na priorização de políticas públicas e na alocação de recursos orçamentários por parte do Poder Executivo é a construção de uma solução pactuada, participativa, sob a fiscalização do Poder Judiciário (...) Seguimos o posicionamento vanguardista defendido por David Pardo (2013), no sentido de ser o compromisso significativo um mecanismo interessante, mais democrático, pois preserva o princípio da soberania popular no sentido de respeitar os mandatos conferidos pela população aos Chefes do Poder Executivo e sua competência precípua de elaborar e implementar políticas públicas com vistas à concretização dos direitos fundamentais com assento constitucional, assim como transformar as promessas eleitorais em programas e ações de governo.

Tudo isso sem perder o caráter de fiscalização por parte do Poder Judiciário que, ao reconhecer o déficit no atendimento de dado direito fundamental, pode determinar a interlocução entre os atores envolvidos, representantes do Estado e da sociedade, com vistas à solução do conflito posto, sem que para isso seja necessária a intervenção direta na seara administrativa.

[...]

O ‘compromisso significativo’ é um processo determinado pelo Poder Judiciário, de constante intercâmbio entre cidadãos e comunidades, de um lado, e o Estado, de outro, em que as partes tentam, a partir da compreensão das perspectivas do outro, um acordo na formulação e implementação de programas socioeconômicos que afetam comunidades ou grupos de pessoas (CHENWI & TISSINGTON, 2010:10-11).

O processo do ‘compromisso significativo’ deve, necessariamente, ser bem estruturado, coordenado, consistente e compreensivo e deve habilitar cidadãos ou comunidades a serem tratados como parceiros no processo de tomada de decisão (CHENWI & TISSINGTON, 2010: 9).

[...]

Parece-nos, pelas razões expostas e por suas próprias características,

ADPF 635 / RJ

que o ‘compromisso significativo’ é figura mais apropriada do que o reconhecimento de ‘estado de coisas inconstitucional’ no que tange à determinação, pelo Poder Judiciário, de medidas a serem implementadas pelo Poder Executivo de forma a assegurar direitos fundamentais, com vistas à preservação da isonomia e harmonia dos Poderes, cláusula imodificável de nossa Constituição, por força do que determina o art. 60, § 4º, inciso III”^[36]

114. Ainda sobre as vantagens em se adotar o compromisso significativo em detrimento do estado de coisas inconstitucional, entendo oportuno citar a **tipologia de jurisdição constitucional** construída por Katharine G. Young^[37]. Na visão da autora, à luz da experiência da Corte Constitucional da África do Sul (que inovou com a figura do “compromisso significativo”), o controle de constitucionalidade pode ser: (i) deferencial; (ii) dialógico; (iii) experimentalista; (iv) gerencial; ou (v) peremptório.

115. No que importa ao caso dos autos, o **tipo dialógico** pressupõe a criação ativa de uma reciprocidade entre os Poderes, confiando no efeito do diálogo institucional para a solução da controvérsia constitucional.

116. Por sua vez, o **tipo experimentalista** traduziria uma prática dinâmica de adjudicação, transferindo às partes (em especial, o ente público sob julgamento) suas próprias soluções à situação problemática que acarreta diminuição da fruição dos direitos sociais e econômicos. Logo, esse estilo almeja tratar atributos sistêmicos e estruturais da inefetividade das normas constitucionais, sem ser institucionalmente deferente, uma vez que, embora não caiba à Corte dizer, de antemão, os imediatos passos seguintes, tornam-se cabíveis afirmações vigorosas por parte dela sobre a razoabilidade das políticas públicas ou da legislação, além de determinar remédios estruturais adicionais, se necessários.

117. No **tipo gerencial**, tem-se uma revisão permanente da ação

ADPF 635 / RJ

governamental por parte da Corte Constitucional. Assim, violações a direitos sociais são escrutinadas, com proximidade, pelo Tribunal e o órgão judicial fica autorizado a prescrever o conteúdo substantivo e monitorar as soluções adotadas, mediante diversos estágios de supervisão.

118. Quanto à concepção do papel da Justiça Constitucional, Young defende a adoção de um modelo de Corte *catalisadora*, nos seguintes termos:

“O efeito geral dessa variedade de respostas pertence, a meu ver, à concepção de um papel de corte catalisadora. Isso nos permite ter em conta a forma pela qual a corte enxerga-se na interação com outros atores. Adotando-se a metáfora da catálise, sugiro que a corte aja para diminuir a energia política requerida para promover uma mudança na forma com que o governo endereça direitos sociais e econômicos. Assim sendo, a corte em si remanesce inalterada (ou, pelo menos, não é o foco da mudança). A maior modificação ocorre nas legislaturas, burocracias, grupos de interesses e/ou movimentos sociais que representam os litigantes, os quais são forçados a interagir conjuntamente de modos pelos quais, de outra forma, demandariam um grande dispêndio de energia política. Essas interações não são normativamente neutras no sentido de que a catálise serve para ativar e controlar certas mudanças, e não outras. Mesmo a adjudicação deferencial, a menos intrusiva da tipologia, é compatível com a metáfora da catalítica, em razão das obrigações recíprocas que se pode estimular”^[38]

119. Em conclusão, enquanto o modelo colombiano do ECI é essencialmente baseado em uma visão de supremacia judicial em relação à interpretação constitucional de políticas públicas (uma vez que se funda nos tipos de adjudicação gerencial e peremptório), a concepção sul-africana do *compromisso significativo* ostenta um caráter catalisador^[39].

ADPF 635 / RJ

120. É exatamente esse tipo de abordagem, por meio do *compromisso significativo*, que estou a propor, neste feito, em substituição à dicotomia peremptória-gerencial pretendida pelo *estado de coisas inconstitucional*.

121. Por fim, em robusto esforço doutrinário, verifico que o eminente Ministro Edson Fachin já teve oportunidade de destacar a utilidade do compromisso significativo no exercício da tutela de direitos fundamentais em processos estruturais discutidos no Supremo Tribunal Federal:

“Os precedentes apresentados no presente texto estão a demonstrar que a jurisdição constitucional pode desempenhar papel relevante no exercício da tutela de direitos fundamentais em processos estruturais. **Descortinam possibilidade de decisões que protejam, respeitem e promovam simultaneamente direitos fundamentais sociais e a democracia. Vislumbra-se possibilidades de afirmação da cidadania pela participação e deliberação coletiva sobre os direitos fundamentais.** Tal iniciativa deve ser louvada, mas sem ingenuidades.

[...]

Para a implementação de compromissos significativos não se deve olvidar das críticas feitas a respeito do diálogo, o qual, como bem lembra Roberto Gargarella, deve ser um diálogo de verdade, no qual os grupos vulneráveis possam expressar e tenham seus pontos de vista levados em consideração. Igualmente, há que se reconhecer que a exigência de tentativas efetivas de engajamento e de realizações de compromissos significativos, tal como decidido em *Olivia Road* não podem estar à disposição do Poder Público, o que o desestimulará a praticá-lo.

Por fim, práticas de monitoramento podem ser formas mais fracas (*weak forms*) de controle de constitucionalidade, mas podem ser mais legítimas e efetivas do que o uso de determinações muito específicas e do uso da cominação de multa em caso de descumprimento, as quais podem ser pouco úteis para a resolução legítima do problema. É evidente, contudo, que o uso de mecanismos de monitoramento demanda

ADPF 635 / RJ

peçoal adequado para realizá-lo, pois a Corte Constitucional sul-africana julga poucos casos se comparada ao Supremo Tribunal Federal brasileiro. Essas e outras questões precisam ser levadas em consideração para que o compromisso significativo seja utilizado, com sucesso, no Brasil”[40] (destaquei).

122. Por essas razões, com a devida vênua às posições em sentido contrário, **penso que essa Suprema Corte deva, de modo alternativo à declaração de um estado de coisas inconstitucional, determinar ao Estado do Rio de Janeiro a assunção de um *compromisso significativo* (*meaningful engagement*) na adoção de medidas administrativas e legislativas, a serem tomadas em espaços de diálogos constitucionais e com deferência às capacidades institucionais de cada esfera de Poder e da Federação, que impliquem, cumulativamente: (i) na redução da taxa de letalidade policial, nos termos da decisão proferida pela CIDH no caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*; e (ii) na redução de áreas ocupadas e controladas por grupos criminosos armados, de modo a assegurar a presença efetiva do Poder Público, com a consequente prestação de serviços públicos essenciais e a garantia dos direitos fundamentais de toda a população fluminense.**

123. A proteção integral aos direitos fundamentais requer mais do que um aumento na fiscalização da atividade policial – que é, sem dúvidas, importante (o Estado, em um sistema constitucional-democrático, ao agir ou deixar de agir, deve sempre prestar contas às instâncias de controle e, sobretudo, à sociedade). Mas não só. O Estado Democrático de Direito requer seja feito um esforço contínuo – *por União, Estados e Municípios, cada qual em sua esfera de atribuições constitucionais definidas pelo pacto federativo*– para que o crime organizado deixe de se apropriar de territórios e de determinar as regras que devem ser seguidas.

124. Afinal, sem a atuação do Estado, não há garantia de direitos;

ADPF 635 / RJ

sem a garantia de direitos, não há cidadania; e sem cidadania, não há democracia.

125. Em suma, a supervisão do Tribunal, nesse caso, deve ser dialógica, e não adjudicativa; autocontida, e não ativa; estritamente judicial.

IV. Da análise do Plano de redução da letalidade policial apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro

126. Quanto ao ponto, o eminente relator compreendeu que “o conjunto de atos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro atende, ainda que não plenamente, à determinação de apresentação de um plano de redução da letalidade policial, devendo ter sua homologação parcial”. Aprofundou a análise a partir de **três subtópicos**.

IV.1. Da meta de redução da letalidade policial

127. O **primeiro** deles abordou a questão do estabelecimento de uma **meta de redução da letalidade policial**. Tomou como premissa analítica a inadequação em se fixar uma “meta finalística”, entendendo ser o caso de mirar em “metas procedimentais” ou “indicadores de processo”. Nas palavras de Sua Excelência, deve-se focar “na garantia de transparência e qualificação dos dados a serem objeto de acompanhamento e monitoramento, bem como em diversas medidas de regulação e controle presentificadas nos demais tópicos, deixando a aferição da “meta finalística” ou “indicadores de resultado”, relativos à redução da letalidade, nas palavras de VITORELLI (Op.cit., 2024, p. 673), para a fase de monitoramento posterior à decisão”.

128. Como ponto principal a justificar a necessidade de um melhor tratamento dos dados relacionados à letalidade policial, o ilustre relator destacou que o índice atualmente empregado – *cujos critérios e parametrização são fixados em âmbito nacional pela Portaria nº 229, de 19 de*

ADPF 635 / RJ

dezembro de 2018, editada pelo então Ministério da Segurança Pública– não abarcaria todas as situações relacionadas ao fenômeno enfrentado. Isso porque, de acordo com o inciso V do art. do referido ato infralegal, no universo das *mortes por intervenção de agente do Estado*(MIAE), devem ser computados apenas:

“V - Morte por intervenção de agente do Estado: Morte por intervenção de agente de segurança pública, do sistema prisional ou de outros órgãos públicos no exercício da função policial, em serviço ou em razão dele, desde que a ação tenha sido praticada sob quaisquer das hipóteses de exclusão de ilicitude.”

129. Portanto, não estão abarcados *(i)*os casos em que se esteja diante de prática de conduta potencialmente ilícitas (não abarcadas por excludente de ilicitude); nem *(ii)*tampouco as mortes decorrentes de tiroteios sem identificação do autor do disparo, as chamadas “balas perdidas”.

130. Ademais, ponderando acerca da qualidade dos dados atualmente fornecidos pelo Estado do Rio de Janeiro, Sua Excelência entende necessário promover o aprimoramento da informação, a partir da sua organização de forma desagregada, permitindo que se decomponha a análise a partir de diversos enfoques.

131. Com base em tais razões, na conclusão do subtópico, determinou:

“a) que o Estado do Rio de Janeiro promova as adequações normativas e administrativas necessárias quanto à mensuração e monitoramento da letalidade policial para que divulgue os dados relativos à letalidade policial com as seguintes especificações:

(i) Inclusão de novos indicadores que abarquem as situações de uso excessivo ou abusivo da força legal e de civis vitimados em contexto de

ADPF 635 / RJ

confronto armado com a participação de forças de segurança, mas com autoria indeterminada do disparo;

(ii) Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de civil, especificando qual corporação (se polícia civil ou militar); qual unidade ou batalhão; se o agente envolvido estava em serviço; e se o fato ocorreu no contexto de operação policial;

(iii) Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de policial, especificando se a vítima estava em serviço.

b) Que o Ministério da Justiça e da Segurança Pública adote as providências cabíveis junto ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP) para que sejam abertos os campos necessários viabilizando a inserção, por parte de todos os entes federados, dos dados desagregados sobre as mortes decorrentes de intervenção policial.”

132. Pois bem. Como já mencionei anteriormente, comungo da compreensão manifestada por Sua Excelência em relação à absoluta imprescindibilidade da obtenção de dados fidedignos para o adequado desenho, planejamento e efetivamente implementação de qualquer política pública. Nessa perspectiva, aquiesço, em linhas gerais, com as determinações voltadas à inclusão de novos indicadores e à publicização de dados desagregados tanto em relação às ocorrências com morte civil, quanto em relação àquelas cujas vítimas venham a ser integrantes das forças policiais.

133. Com a devida vênia, **faço ponderação apenas quanto à inclusão dos novos índices propostos**, que abarquem as situações de *“civis vitimados em contexto de confronto armado com a participação de forças de segurança, mas com autoria indeterminada do disparo” dentro do conjunto maior de situações em que verificado “uso excessivo ou abusivo da força legal”*.

134. Renovando as vênias, não vejo qualquer nexo de causalidade,

ADPF 635 / RJ

lógica ou de qualquer outra ordem, que justifique a inclusão dos casos comumente classificados como situações de “bala perdida” no âmbito da “*mensuração e monitoramento da letalidade policial*”. Entendo que a classificação do novo índice em categoria própria e diversa é de fundamental importância para que não se dê azo a inferências equivocadas, as quais podem, inclusive, minar ainda mais a já combalida credibilidade de gozam os valorosos profissionais da segurança pública perante a população fluminense.

135. De fato, é preciso evoluir na obtenção de estatística relacionadas ao tema, mas somente se evoluirá, efetivamente, a partir de dados adequados, que sejam capazes de representar com fidedignidade o real abuso perpetrado pelas forças de segurança no exercício do seu múnus constitucional.

136. Portanto, **em arremate às considerações aduzidas acerca desse primeiro subitem integrante do plano, registro minha aquiescência à implementação das adequações determinadas pelo ilustre relator** no que concerne à coleta e publicização, de forma desagradada, dos dados estatísticos relativos à letalidade policial, **apresentando ressalva, contudo, quanto à eventual inclusão neste universo, das situações relacionadas a “*civis vitimados em contexto de confronto armado com a participação de forças de segurança, mas com autoria indeterminada do disparo*”**. Informações estas que devem ser tratadas de modo apartado.

137. Passo ao **segundo subitem** abordado pelo ilustre relator na análise do plano, relacionado ao **uso diferenciado da força**.

*IV.2. Do uso diferenciado da força: **excepcionalidade** das operações policiais*

138. Em relação ao tema, antecipo, desde logo, que **mantenho a compreensão já adotada** por ocasião da apreciação dos embargos de declaração opostos em relação à medida cautelar anteriormente deferida

ADPF 635 / RJ

na presente arguição. Devo registrar, com o máximo respeito e consideração às posições em contrário, que reputo ser esse o aspecto mais problemático do complexo tema ora enfrentado.

139. De início, rememoro que por ocasião do julgamento dos embargos de declaração opostos em face da medida cautelar anteriormente deferida, pontuei que:

“Quanto ao ponto, importante recordar que, como regra geral, tais diretrizes de atuação já estão estabelecidas na Portaria Interministerial nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010, editada pelo Ministério da Justiça conjuntamente com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Portanto, não se diverge do importantíssimo dever de estrita observância – como regra – a tais balizas. Discorda-se apenas do estabelecimento de *standards* rígidos de atuação estabelecidos *a priori*, diante da multiplicidade de situações fáticas que podem ensejar a necessidade de adaptação dos apontados parâmetros.

Ainda quanto ao ponto, nota-se que enquanto as medidas previstas nos itens 1 e 3 estariam em consonância com os cânones interpretativos que norteiam o processo estruturante, como a apontada utilização das *decisões flexíveis*, ao tentar dar maior clareza à decisão tomada em sede de tutela provisória incidental os itens 2 e 4 acabaram por se imiscuir, de forma direta e rígida, no âmbito de atuação do Poder Executivo, em detrimento das capacidades institucionais ínsitas aos agentes estatais tecnicamente vocacionados a agir.

O estabelecimento de parâmetro rígido para a atuação policial, sobretudo quando dotada de excepcionalidade – *uma vez que a atuação ordinária já está obstaculizada pela tutela provisória incidental anteriormente deferida por este colegiado* – afigura-se, a meu sentir, óbice quase intransponível para o agir administrativo.

Ao se limitar demasiadamente a atuação das forças de segurança pública nas comunidades fluminenses, compromete-se a própria presença do Estado em tais localidades. Não se pode olvidar, no ponto, que sem a

ADPF 635 / RJ

atuação das forças de segurança pública os demais serviços ficam também prejudicados, havendo relação de verdadeira interdependência entre a prestação de serviços como saúde e educação, e a atuação das forças de segurança pública.

E se a atuação do Estado é atualmente deficiente em tais localidades, não é impedindo-o de agir que se solucionará o problema. Pelo contrário. Como já tive oportunidade de afirmar quando ainda Ministro da Justiça e Segurança Pública, *“onde não há Estado, há crime organizado”*^[41].

É preciso estimular a sua inserção em tais espaços, conformando a política de segurança pública a partir do estabelecimento de diretrizes que orientem, sem inviabilizar, a elaboração de planos de ação pelo Poder constitucionalmente incumbido de tal função.

Compreendo e concordo com o e. Relator que o cenário apresentado na petição inicial, de conhecimento geral, reclama o estabelecimento de providências concretas, com vistas à superação do atual contexto fático. Contudo e com a devida vênia, discordo do estabelecimento de vedações genéricas *a priori*.

Compartilho do pensamento manifestado pelo Min. ALEXANDRE DE MORAES na sessão do dia 15.12.2021 quando pontua que não se pode *“tentar resolver a crise de segurança pública impedindo a segurança pública de atuar”*.

Por tais motivos, não olvidando o importante papel orientador das diretrizes indicadas, enquanto regra geral, mas reconhecendo a necessidade de que seja garantido ao corpo administrativo a possibilidade de justificar, fundamentadamente, a necessidade de adequação dos protocolos internacionais à determinado contexto específico, divirjo das medidas apontadas nos itens 2 e 4 da parte dispositiva do voto apresentado.”

140. O referido julgamento ocorrera na primeira sessão ordinária do ano judiciário de 2022. Portanto, há exatos três anos. Tratava-se, como exaustivamente mencionado, de medida cautelar.

ADPF 635 / RJ

141. Pois bem. Ao revisitar a questão, **iluminada pela análise da realidade atualmente verificada no Estado do Rio de Janeiro**, de inquestionável e irrefutável expansão do domínio territorial por parte de organizações criminosas fortemente armadas, sejam elas fações de narcotraficantes, sejam milícias, ou ainda as denominadas “narcomilícias”, **reforço a convicção anterior**.

142. Para além das ponderações mencionadas em assentada anterior, **entendo fundamental** à adequada análise da matéria **promover uma diferenciação conceitual básica** entre **(i) operações policiais**, de um lado, e **(ii) uso da força letal**, pelos agentes estatais constitucionalmente incumbidos da missão de zelar pela segurança pública dos cidadãos brasileiros, de outro.

143. Em consonância com as diretrizes e protocolos internacionais elaborados sobre a matéria, a toda evidência, **o uso da força letal** pela polícia **deve ser excepcional**. Trata-se, contudo, de análise eminentemente **casuística**. Cujas características e singularidades inviabilizam que se estabeleça, em juízo apriorístico, em quais situações o emprego da *ultima ratio* estaria em conformidade com os *standards* jurídico-normativos e em quais cenários teria havido excessos.

144. Em reforço argumentativo, ao compulsar os documentos e atos normativos mencionados na instrução da presente arguição não identifiquei, com a devida vênia, a menção expressa à excepcionalidade.

145. É fato que, ao analisar as diretrizes estabelecidas sobretudo nos itens 9 e 10 dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, de 1990, infere-se a compreensão de que o **uso de armas de fogo** deve se dar apenas em **condições extremas**: **(i) “em caso de legítima defesa, (ii) “defesa de terceiros contra perigo iminente de morte**

ADPF 635 / RJ

ou lesão grave”,(iii)“para prevenir um crime particularmente grave que ameace vidas humanas,(iv)“para proceder à detenção de pessoa que represente essa ameaça e que resista à autoridade”,(v)ou impedir a sua fuga”. Ainda assim, o uso de armas de fogo somente deve ser empregado quando medidas menos extremas se mostrem insuficientes para alcançarem tais objetivos. Em qualquer caso, os agentes públicos responsáveis pela aplicação da lei “só devem recorrer intencionalmente à utilização **letal** de armas de fogo quando isso seja estritamente indispensável para proteger vidas humanas”.

146. De acordo com o item 10 dos referidos Princípios, como regra, “os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem” (i) “identificar-se como tal” e (ii) “fazer uma advertência clara da sua intenção de utilizarem armas de fogo”, (iii) “deixando um prazo suficiente para que o aviso possa ser respeitado”. Nada obstante, “se esse modo de proceder” (i) “colocar indevidamente em risco a segurança daqueles responsáveis,(ii) “implicar um perigo de morte ou lesão grave para outras pessoas ou” (iii) “se se mostrar manifestamente inadequado ou inútil, tendo em conta as circunstâncias do caso”, esse *modus operandi* pode ser excetuado.

147. Passando ao âmbito normativo interno, verifico que do rol de princípios gerais de uso da força em segurança pública, estabelecidos pelo art. 2º do Decreto 12.341/2024, não consta excepcionalidade. Do mesmo modo, em relação ao **uso diferenciado da força**, prescreve o decreto regulamentar da Lei nº 13.060/2014 que o agente de segurança deve realizar a “seleção apropriada do nível[de força]a ser empregado, em resposta a uma ameaça real ou potencial, com vistas a minimizar o uso de meios que possam causar ofensas, ferimentos ou mortes”(art. 3º). Portanto, também em relação ao ponto, não há menção à excepcionalidade. A mesma conclusão é alcançada em relação ao texto da Lei 13.060/2014 propriamente dita.

148. Sob esse enfoque, concorda-se com a conclusão alcançada pelo eminente relator, ao asseverar que “[a] interpretação constitucionalmente

ADPF 635 / RJ

adequada do direito à vida, portanto, somente autoriza o uso de força letal por agentes de Estado em casos extremos". Ocorre que, **em determinados contextos**— dentre os quais penso eu, se inclui, desafortunadamente, o Estado do Rio de Janeiro, em particular, e a maioria dos estados nacionais, de modo geral—, **marcados pela presença constante de disputas territoriais entre grupos armados rivais, que se digladiam pela efetiva dominação de espaços geográficos e suas comunidades, casos extremos não podem ser compreendidos, abstrata e aprioristicamente, como sendo excepcionais.**

149. De outro lado, retomando a dicotomia entre os conceitos de **uso da força letal** e **operação policial**, vale frisar que os normativos mencionados não fazem nenhuma alusão, de modo específico, ao contexto das **operações policiais**. Versam apenas sobre o **uso da força**, de modo geral (sendo indiferente, portanto, aos normativos internos e internacionais, o fato da utilização da força pelos agentes públicos encarregados da aplicação da lei se dar no contexto de operação policial, ou não).

150. Aliás, **o conceito de operação policial carece de melhor uniformidade normativa**, inclusive em âmbito interno — e *subnacional*— como aponta a doutrina especializada:^[42]

*"Para piorar, praticamente **inexistem conceituação e normatização sobre o tema operação policial, até mesmo nas próprias corporações**. Por conta dessa indefinição, **operação policial pode ser qualquer atividade rotulada como tal**, o que permite ações permeadas de empirismos, violências injustificadas e ilegalidades."* (grifos acrescentados)

151. Interessante pontuar que no âmbito do **Estado do Rio de Janeiro**, em razão da **Instrução Normativa SESEG n. 03**, editada ainda em **2018**— *antes, portanto, da propositura da presente arguição*— há definição terminológica própria para o vocábulo:

ADPF 635 / RJ

“Art. 2º - Compreende-se como operações policiais o **conjunto de ações policiais que necessitem de mobilização extraordinária de recursos humanos e materiais, executadas de forma planejada, dirigida, organizada, coordenada, monitorada e controlada, em ocasiões programadas ou em resposta a situações imprevistas ou emergenciais, obedecendo a táticas e técnicas pertinentes.**” (grifos acrescidos)

152. Referido normativo traz, ainda, o conceito do venham a ser as “*áreas sensíveis*”. Confira-se:

“Art. 1º - Compreendem-se como áreas sensíveis a **delimitação espacial de localidades, onde se presume que possa ocorrer elevado e iminente risco de confronto armado com infratores da lei**, em razão do desencadeamento de uma operação policial, colocando em risco, acima do tolerável, os policiais e a população em geral.” (grifos acrescidos)

153. Por fim, a norma dispôs sobre os **princípios** a serem seguidos no contexto das “**operações policiais em áreas sensíveis**”:*(i) “preservação da vida”; (ii) “respeito à dignidade humana e afastamento de qualquer forma de discriminação”; (iii) “respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais”; (iv) “respeito e obediência às leis”; (v) “uso diferenciado da força nas situações em que seja estritamente necessária e na medida exigida para o cumprimento do dever legal”*(art. 3º da IN SESEG nº 03/2018). Além deles, são estabelecidas as seguintes **regras gerais**:

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

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

a) Evitar preferencialmente os horários de maior fluxo de entradas e saídas de pessoas de tais estabelecimentos, principalmente, entrada e

ADPF 635 / RJ

saída de alunos nos estabelecimentos de ensino; e

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

II -o planejamento e execução de toda e qualquer operação, além de observadas a legalidade, a oportunidade e a conveniência, deverão considerar na medida do possível:

a) A proteção de toda e qualquer pessoa que não represente ameaça de morte ou de lesão corporal grave a terceiros ou aos policiais;

b) A cautela em caso de proximidade de qualquer edificação ou logradouro que por sua natureza ou horário acarrete em aglomeração de pessoas;

c) A coleta de informações, envolvendo o conhecimento do terreno, seus pontos sensíveis, como unidades de ensino e de saúde, dentre outras;

d) A existência de objetivos claros e de efetivo policial adequado;

e) A realização de esforços para a presença de ambulância;

f) A existência de canal hierárquico claro para autorização do desencadeamento da operação;

g) A organização, a coordenação e o controle dos recursos empregados;

h) O registro do desenvolvimento e dos resultados em relatórios, bem como, sua remessa ao escalão superior.

III -o planejamento e a execução de toda e qualquer operação deverão ser submetidos a processos de melhoria contínua, com ciclos sucessivos de avaliação, e consequente implantação de medidas, priorizando:

a) A máxima aderência entre o executado no nível operacional e o preconizado nesta instrução normativa e nos atos normativos subsequentes;

b) A mitigação de possíveis resultados indesejáveis das operações, em especial, os relacionados à integridade física das pessoas e à interrupção de serviços em postos de saúde, hospitais, unidades de

ADPF 635 / RJ

ensino, creches e vias de circulação;”

154. Portanto, verifica-se que, para além de já dispor, em normativo editado antes mesmo da propositura da referida arguição, de regramento voltado à delimitação tão precisa quanto possível do que venha a ser uma **operação policial**, o Estado do Rio de Janeiro **restringiu**, por iniciativa própria, a efetiva realização dessa específica ação policial, especialmente no entorno das chamadas “*áreas sensíveis*”, compreendidas como aquelas em que possa haver “*elevado e iminente risco de confronto armado com infratores da lei*”.

155. Sob esse prisma, até se poderia cogitar de uma espécie de *excepcionalidade* autoimposta especificamente em relação às **operações**. Compreendo, contudo, que, para além da substancial distinção de se estar diante de regramento elaborado por quem detém o múnus constitucional de executar a política pública em questão –*portanto, plenamente alterável, a tempo e modo, a depender das contingências verificadas em cada conjuntura, por quem detém a capacidade institucional para tanto*–, a rigor, as restrições autoimpostas conduzem à noção de que as operações policiais seriam medidas **extremas** (“*extraordinária*”, nos exatos termos do art. 2º da IN SESEG nº 03/2018), mas não necessariamente excepcionais.

156. Nessa toada, concorda-se inteiramente com a “excepcionalidade” –*a rigor, com o caráter extremo* – em relação ao uso da força **letal** pelos agentes públicos responsáveis pela aplicação da lei. Diverge-se, contudo, da tentativa de imputar um caráter excepcional à realização das **operações policiais**. Conclusão que se ancora tanto na necessária distinção terminológica, acima exposta, quanto na impossibilidade de se aferir, de modo abstrato, e com mínima uniformidade e clareza, o que se compreenda por **operações** policiais.

157. A robustecer tal compreensão, não se pode deixar mencionar, novamente, as **consequências decorrentes do incessante conflito entre**

ADPF 635 / RJ

grupos armados para domínio de territórios no referido Estado.

158. Recorre-se, em particular, às informações apresentadas ao Grupo de Trabalho instituído no âmbito do Conselho Nacional de Justiça pelas forças de segurança fluminenses (incorporadas ao relatório encartado ao e-doc. 915).

159. De acordo com relatos colhidos junto aos magistrados responsáveis pelas Varas das Comarcas de Duque de Caxias e Itaguaí, **até mesmo o cumprimento dos mandados judiciais em determinadas localidades é atividade que exige a organização e mobilização de uma operação policial**. Veja-se o exato teor dos respectivos relatos (e-doc. 915):

“3.2.3 CENTRAIS DE MANDADOS DO ESTADO RIO DE JANEIRO – CAPITAL, BAIXADA FLUMINENSE E INTERIOR:

(...)

“Face ampliação dos territórios ocupados pelas facções criminosas e milícias no estado, não é possível o cumprimento, pelos Oficiais de Justiça, de mandados de prisão e de medidas cautelares criminais diversas da prisão nas comunidades(art. 400 das Normas da CGJ do TJRJ), razão pela qual algumas serventias judiciais optam por lançar os mandados de prisão no BNMP e enviar diretamente à Polinter, sem remessa às centrais de mandados.”

(...)

“Observa-se, por meio das certidões acima, que, no ano de 2012, o Oficial de Justiça adentrava na favela Morro dos Cabritos, localizada entre Copacabana e a Gávea, para cumprimento de mandado. No entanto, 11 anos depois, em 2023, não é possível incursionar no mesmo local, por se tratar de área de risco.

A situação é tão grave que, quando os Oficiais de Justiça pedem auxílio às Polícias Civil e Militar para cumprimento dos mandados, a resposta é de que não há como adentrar nas comunidades,ainda que por meio de uma operação policial, pois, a presença no local de uma única

ADPF 635 / RJ

viatura policial, poderia gerar um confronto armado entre os agentes públicos e traficantes de drogas que controlam o acesso no local, conforme se depreende da certidão exarada no Processo nº 0012908-06.2020.8.19.0001, que tramita perante a 2ª Vara Criminal de Duque de Caxias.”

Vara de Itaguaí

“Durante a visita, o juiz titular da unidade, [...], que atua na unidade, apontou que houve expansão territorial significativa do crime organizado no município, o que foi corroborado pelos servidores.

Os servidores relataram que a segurança interna do prédio é adequada. No entanto, no entorno do prédio a sensação de insegurança é enorme, pois não há mais áreas específicas no município em que a violência predomina, há áreas com maior ou menor predominância de violência, sendo a insegurança grande em todo o município.”

Vara de Duque de Caxias

“Os magistrados criminais de Duque de Caxias informaram equipe CNJ que encontram sérias dificuldades com relação segurança, em razão de o Fórum estar localizado em área próxima a uma comunidade violenta, conhecida como ‘Favela do Lixão’, dominada pelo crime organizado e com cotidiano de violência armada.

Segundo alguns relatos, para concessão de segurança institucional aos magistrados, é necessária comprovação de ameaça grave que justifique o deferimento de escolta ou proteção especial.

Os servidores confirmaram as condições de insegurança e apontaram como causa principal a expansão do território controlado pelo crime organizado na Comarca, o que inclui as imediações do Fórum.

Com relação às operações especiais realizadas pela polícia, os juízes confirmaram a informação dos juízes da capital, no sentido de que houve diminuição dessas operações em razão de o GAECO/MP não apresentar mais pedidos como antes, principalmente no ano de 2023.

Diante da diminuição dessas operações, o cumprimento de mandados de prisão na maioria das comunidades ficou prejudicado, ante a impossibilidade de mobilização de aparato policial suficiente

ADPF 635 / RJ**para o cumprimento de mandados de prisão.”** (grifos acrescido)

160. Do exame de certidão exarada por Oficial de Justiça atuante na localidade, verifica-se que **há situações em que nem mesmo por meio da realização de operação policial é possível cumprir o mandado judicial**. Frisa-se, por pertinente, que o servidor dotado de fé pública certifica, inclusive, que “*durante anos, vinha cumprindo mandados naquela comunidade*”, mas atualmente, a realidade não mais lhe permite cumprir o seu mister, inviabilizando assim a efetiva prestação de tutela jurisdicional precisamente àqueles que dela mais necessitariam. *In verbis*:

“Certifico que mesmo cumprindo, integralmente, o que dispõem os arts. 400 e seguintes do CNCGJ/2021, DEIXEI DE INTIMAR A PESSOA REFERIDA [...]. O endereço constante do mandado ([...]), fica situado em local considerado perigoso (“área de risco”), no interior da comunidade [...]. É certo que este OJA, durante anos, vinha cumprindo mandados naquela comunidade, sempre acompanhado do então presidente da Associação de Moradores local, conhecido como “[...]”. **Acontece que esse colaborador voluntário e/ ou moradores do entorno da comunidade me aconselharam a evitar cumprir diligências naquela região, que, já há algum tempo, vive envolvida em conflitos armados.** Quanto à periculosidade do local supramencionado, tal fato fora confirmado por policiais militares do 15º BPMERJ/DUQUE DE CAXIAS-RJ e por policiais civis lotados na 62ª Delegacia de Polícia/Imbariê, neste Município. Em outra oportunidade, compareci sede da 62ª Delegacia de Polícia – Imbariê, neste Município, e, **em contato com o Delegado de Polícia[...], Titular daquela UPJ, o mesmo declarou que, por razões óbvias, tratando-se de comunidade, a só presença de viatura policial no local seria o suficiente para um possível confronto armado entre os agentes públicos e os possíveis traficantes de drogas, implicando elevado risco para a integridade física do Oficial de Justiça e da população local; mas, não se negara a prestar auxílio, no sentido de efetivar o cumprimento do mandado.** Posso afirmar, independentemente das informações dos

ADPF 635 / RJ

policiais supracitados, que a comunidade [...] é um **local de altíssima periculosidade**, pois, durante o tempo em que eu, ali, realizava diligências no sentido de dar cumprimento à mandados de naturezas diversas, acompanhado do presidente da Associação de Moradores local, pude constatar que quase todas as ruas eram (e ainda são) bloqueadas por obstáculos formados por troncos de árvores, blocos de concreto e outros objetos. Muros repletos de pichações exaltando facções criminosas, indivíduos portando armas de fogo dos mais diversos tipos e calibres. Mesmo acompanhado do representante daquela entidade, algumas vezes fui abordado por alguns daqueles indivíduos, só sendo ‘liberado’, após convencê-los de que não se tratava de policial e/ou não portava arma de fogo e/ou de que não tinha em meu poder mandado de prisão. **Quanto a auxílio de força policial, não me utilizei de tal recurso, uma vez que estaria expondo a perigo de vida o presidente da Associação de Moradores local, em companhia do qual já cumpri centenas de mandados, em praticamente todas as ruas daquela comunidade, quando isso ainda era possível de se fazer, apesar do risco em potencial.** Possíveis traficantes que atuariam naquela região, ao tomarem conhecimento de que eu ali comparecera, acompanhado de policiais, possivelmente iriam procurar aquele colaborador voluntário, e, na melhor das hipóteses, expulsá-lo de sua residência [...]. Pior ainda seria se, por ocasião da presença dos policiais, em auxílio no cumprimento do mandado, houvesse confronto armado entre os agentes públicos e os possíveis traficantes, com resultado morte destes últimos. Procedi a pesquisas em sites de buscas/redes sociais, visando a obter um número de telefone, para possível contato com intimando, mas os resultados nas pesquisas restaram negativos.” (grifos acrescentados)

161. Ainda do mesmo relatório, para melhor compreensão da realidade fática sobre a qual recairá a decisão que venha a ser tomada, colho os seguintes excertos que dão conta *(i)* do **excessivo número de armas** circulando pelo estado, e *(ii)* da igualmente impressionante quantidade de material empregado na **construção de**

ADPF 635 / RJ

barricadas(calculando-se apenas a instalação de *novos* obstáculos, a partir de dados do disque denúncia, em **10.654**barricadas somente **no ano de 2023**). Confira-se:

“Levantamento da Subsecretaria de Inteligência (SSINTE), com base na produção de inteligência policial, conduziu ao número médio de **70 criminosos atuando no tráfico de drogas e milícias de cada comunidade,utilizando arma de fogo, seja fuzil ou pistola,geralmente portando ambos. É dizer: na área urbana do Estado do Rio de Janeiro circulam, ao menos, 56.520 indivíduos portando fuzis e pistolas.**”

“**No ano de 2023 foram removidos mais de 5 (cinco) mil pontos de barricadas, o que significa mais de 5 mil vias públicas que se encontravam bloqueadas por organizações criminosas, o que totalizou mais de 8 (oito) mil toneladas de materiais removidos.**”

162. Além das apontadas consequências no campo *(i)*da prestação jurisdicional, *(ii)*da mobilidade urbana, e, por evidente, *(iii)*da segurança dos cidadãos submetidos ao jugo dos grupos armados, não se pode deixar de pontuar os reflexos de natureza econômica que ressaem deste estado de coisas atualmente vivenciado. Há relatos da cobrança de “taxas” de toda, como, por exemplo, “**taxa de habitação**”, “**taxa de portaria**”, “**taxa de segurança**”, e até mesmo “**taxa eleitoral**”, cobradas de quem deseja se candidatar e realizar campanha nas áreas de influência das organizações criminosas. Eis o teor dos trechos mencionados, na fração de interesse:

“Pode-se considerar que as milícias exploram toda e qualquer atividade que possa haver arrecadação mediante a prestação de algum tipo serviço ou produto nas localidades sob influência desta ORCRIM. Sendo assim, diversas atividades econômicas diferentes fazem parte do portfólio de extorsão das milícias no estado do Rio de Janeiro: do monopólio da venda de kit churrasco à **exploração de estacionamentos**, da **extração de saibro à construção de prédios**.

ADPF 635 / RJ

[...]

Diante desses diferentes tipos de cobranças de taxas, acredita-se que a mais utilizada por grupos criminosos é a chamada “**Taxa de Segurança**”. Essas taxas são pagas geralmente de forma semanal ou mensal em troca de uma espécie de segurança privada. A justificativa é de evitar que o território seja dominado pelo tráfico de drogas, quando milícia e vice versa (sic).

(...)

As cobranças chegam a alcançar candidatos que são obrigados a pagar taxas a criminosos que queiram realizar campanha em suas áreas de influência. Essa cobrança é chamada de “**taxa eleitoral**”. Esse tipo de autorização permite que candidatos circulem nos locais, exibam placas e distribuam santinhos.

(...)

Instituições públicas também são afetadas com esse tipo de extorsão com taxas mais elevadas chamadas de “**taxa do milhão**” como é o caso da construção da nova sede da Defensoria em Santa Cruz que foi paralisada devido a uma exigência de pagamento semanal de R\$ 6 mil por parte dos milicianos e taxas da construção civil e obras da prefeitura. Já em prédios prontos, empreiteiros tinham de pagar a “**taxa de portaria**”.

[...]

Inicialmente essa prática era realizada pela ORCRIM Milícia. Mas com a demonstração de enriquecimento das mesmas, nos últimos anos esse modus operandi também começou a ser utilizado pelo tráfico.”
(grifos acrescidos)

163. A propósito da mencionada “taxa eleitoral”, rememoro aparte feito pelo Ministro Gilmar Mendes por ocasião do julgamento dos embargos de declaração, tecendo considerações sobre a logística envolvida para instalação das urnas eletrônicas, em razão da organização das eleições, em determinadas localidades do Rio de Janeiro. Segundo observou Sua Excelência:

ADPF 635 / RJ

“Vou lembrar um fato que é bastante conhecido, bastante comecinho para todos aqueles que passamos de alguma feita pelo Tribunal Superior Eleitoral. **Quando se trata, por exemplo, de fazer eleições - lamentavelmente, digo isso com grande constrangimento, mas é real -, no Rio de Janeiro, não raras vezes, nas favelas, usa-se blindado da Marinha para levar as urnas. Talvez alguém pudesse dizer que é desproporcional, mas é a forma de garantir que as urnas vão lá estar, e, ao mesmo tempo, usar esse tipo de poderio simbólico, talvez, evite algum tipo de aventura ou devaneio.**” (ADPF 635-MC-ED/RJ, inteiro teor, p. 322)

164. Quanto ao ponto, **friso uma vez mais que não se está, em absoluto, a imputar quaisquer das conjunturas aqui abordadas a qualquer medida ou providência tomada no âmbito da presente arguição.** Não é disso que se trata. O ponto a enfocar é que, nada obstante qualquer determinação judicial, legislativa, ou administrativa que tenha sido tomada, **essa é a realidade sobre a qual incidirá a presente decisão.**

165. Por fim, não se pode deixar de consignar que, em razão das informações aportadas aos autos tanto pelo Ministério Público fluminense, quanto pelo governo estadual, a imposição de um caráter excepcional à realização das operações poderia se mostrar, ainda, **meio ineficaz ao atingimento do fim pretendido.**

166. O argumento é lastreado em três premissas fáticas. Em primeiro lugar, **de acordo com os dados apresentados, o número de mortes decorrentes de intervenção policial é mais acentuado fora do contexto das operações.** E não durante a sua realização. Nesse sentido, confira-se o seguinte trecho da manifestação do NUPEC (e-doc. 1.045):

“74. Interessante notar que o Estado do Rio de Janeiro e o MPRJ (eDoc 1022) indicam em suas manifestações que a maior parte da letalidade ocorre em ações policiais rotineiras e não em operações

ADPF 635 / RJ

policiais. Defendem, por conseguinte, a prescindibilidade do conceito de excepcionalidade para atingir o objetivo de redução da letalidade.”

167. Em segundo lugar, a partir de levantamento feito pelo Estado do Rio de Janeiro acerca do número de operações policiais realizadas entre 2020 e 2024, e do cotejo entre o referido universo com o número de MIAE verificadas no mesmo período, **não se consegue estabelecer uma relação direta entre o aumento das operações e o incremento da letalidade policial.**

168. Pela clareza expositiva, transcrevo o seguinte excerto da manifestação carreada aos autos pelo Estado do Rio de Janeiro (e-doc. 1.091, p. 49-51):

“[...] o ponto central de argumentação dos autores é de que a alta letalidade da polícia fluminense teria como causa direta e imediata as operações policiais realizadas em comunidades carentes. Trata-se de mero libelo falacioso, que não resiste minimamente à realidade e aos números.

137.Nada impede– e as estatísticas o demonstram – que haja intervenção das forças de segurança mediante operações policiais planejadas sem que haja um incremento exponencial de mortes.

138. O documento anexado à presente manifestação demonstra, a partir de dados oficiais disponibilizados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, ser possível constatar que a relação de número de vítimas por operação apresenta uma redução significativa a partir de 2020, saindo de 1,75 mortes por operação, para 0,57 em 2023 e 0,67 até junho de em 2024, ou seja, redução de cerca 62%. Em contrapartida, no mesmo período o número de operações aumentou 87%, saindo de 286 para 535, ao ponto de, em 2023 e 2024, o número de operações superar o número de vítimas, aspecto que indica **não haver relação concreta que permita indicar que o número de operações resulta, NECESSARIAMENTE, em aumento de vítimas fatais.**

138A. De fato, o que o estudo demonstra é a absoluta ausência de

ADPF 635 / RJ

correlação necessária entre o número de operações policiais em comunidades e o aumento de mortes por intervenção policial. Basta observar os gráficos abaixo, gerados a partir do número de operações policiais realizadas desde 2020 (quando tais informações passaram a ser obrigatoriamente fornecidas ao Ministério Público) e as mortes daí decorrentes para se verificar a ausência de correlação:

(...)

140. Tal queda nos indicadores de MIAE da polícia fluminense, mesmo ante o incremento das operações policiais em comunidades, evidencia que não é a inação, mas sim a ação planejada, e cercada de todas as cautelas – inclusive, em boa medida, aquelas que foram adotadas neste feito como cautelares – que propiciará que o Estado continue a prestar seus serviços de segurança pública a todos os cidadãos– estejam em comunidades ou em bairros tradicionais – sempre que houver cometimento ou suspeita de cometimento de ilícito penal, ou sempre que necessário ao cumprimento de ordens judiciais, sem agravar a situação dos moradores de tais localidades.” (grifos acrescentados)

169. Como terceiro aspecto especificamente relacionado à questão da eficácia – e, por consequência, **proporcionalidade**– de eventuais restrições à realização de operações policiais como forma de promover a redução da letalidade policial, faz-se alusão, ainda, à **alta concentração do volume de ocorrências num universo consideravelmente restrito de agentes policiais, em localidades específicas.**

170. Como bem observou o eminente relator, de acordo com nota técnica do Grupo de Estudos Novos Illegalismos, da Universidade Federal Fluminense, aportando dados coletados pela Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, verificou-se que **apenas 0,71% do efetivo das corporações foi responsável por 50,8% do volume total da autoria das mortes por intervenção de agentes do estado:**

ADPF 635 / RJ

“Entre os anos de 2010 e 2015, houve, no estado do Rio de Janeiro, 3.442 mortes por intervenção de agente do Estado (MIAE) registradas em 1.193 Registros de Ocorrência (ROs), em que foram atribuídas 2.128 autorias a 1.417 policiais autores dessas mortes. Note-se que parte das ocorrências envolve mais de uma vítima e/ou mais de um policial autor do fato. **Esses 1.417 policiais autores de todas as MIAE registradas nos seis anos considerados constituem 2,76% do somatório do efetivo das polícias civil e militar se considerado o efetivo de 8.000 para a Polícia Civil e 44.000 para a Polícia Militar.** A grande maioria (73,8% e 1.046 em números absolutos) desses policiais autores de MIAE comparecem como autores em apenas uma ocorrência. **É espantoso, contudo, notar que os demais 371 policiais registrados como autores em mais de uma ocorrência de MIAE constituem apenas 0,71% do efetivo das corporações, mas foram responsáveis por 50,8% do volume total de autorias de MIAE registradas.**” (e-doc. 1089, p. 19; grifos acrescentados)

171. Nessa conjuntura, parece ser **muito mais eficaz a medida**, já acolhida pelo ilustre relator, **de afastamento temporário**, para submissão à avaliação psicológica, do reduzido contingente que figura como responsável por mais da metade das MIAE do que a imposição, de forma genérica e indeterminada, de condicionante à atuação de todo o restante do efetivo policial, restringindo-a a situações excepcionais.

172. Em reforço a essa perspectiva, segundo a qual se vislumbra maior chance de êxito na construção de **solução** que seja mais **específica e pontual**, menciona-se ainda o diagnóstico produzido por pesquisadores do Fórum Brasileiro de Segurança Pública acerca da alta **“concentração espacial”** das mortes ocasionadas por ação policial – *e das mortes de policiais*– na última década.

173. Segundo o estudo, **90,2% dos óbitos ocorreram em 18 áreas integradas de segurança pública(AISP),que concentram 53,4% da população.** As regiões da **Baixada Fluminense, Capital e Grande Niterói**

ADPF 635 / RJ

aparecem com índices mais elevados. Essas áreas “se concentram” e possuem “*continuidade geográfica, formando áreas maiores*”. **Esse mesmo espaço concentra 100% dos assassinatos dos policiais.** Eis o trecho do documento, na fração de interesse:

“Uma vez que não ocorre de forma homogênea em todo o território, a letalidade policial fluminense precisa ser contextualizada. **Dos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro, 56 registraram uma morte ou menos por ano como resultado de letalidade policial na última década.** Essa concentração espacial é um dos elementos que caracteriza uma dinâmica criminal própria no estado do Rio de Janeiro.

[...]

De modo a possibilitar uma focalização em relação aos níveis de uso da força, realizamos um exercício de análise sobre as 39 áreas integradas de segurança pública (AISP) considerando taxas de indicadores de crimes contra a vida, patrimoniais e de produtividade em 2023, conforme tabela abaixo.

[...]

Sob esta perspectiva, **foram selecionadas todas as AISP com taxa igual ou superior a 3,2 mortes por intervenção policial para cada 100 mil habitantes.** O critério foi o de focalizar a ação nos territórios cujas taxas de letalidade policial fossem superiores à média nacional, de 3,1. Nesta simulação, considerando os dados de 2023, **foram encontradas 18 AISP** cujas taxas excederam a média nacional, **concentrando um total de 786 mortes por intervenção de agente de Estado.**

Um primeiro ponto sobre essas 18 AISP 'sé que elas **se concentram geograficamente, e possuem continuidade geográfica, formando áreas maiores,** conforme o mapa ao lado:

[...]

A tabela abaixo apresenta, em números absolutos, os dados das 18 AISP com maiores taxas de letalidade, bem como o total de crimes no estado em cada categoria. **As 18 áreas integradas concentram 53,4% da população fluminense, 90,2% de todas as ocorrências com mortes**

ADPF 635 / RJ

provocadas em intervenções policiais e 100% dos assassinatos de policiais.” (grifos acrescidos)

174. A partir desse conjunto de dados é possível concluir que um número bastante reduzido do contingente (menos de 1%) é responsável por mais da metade das mortes provocadas pela ação policial, as quais apresentam elevada concentração geográfica. Outro aspecto igualmente relevante é que, de acordo com o estudo, **todas as mortes de policiais** ocorreram nesse mesmo território específico.

175. Portanto, em razão **(i)**da necessária distinção entre os conceitos de *uso da força letal* e *operações policiais*; **(ii)**da conjuntura atualmente vivenciada, inclusive conforme evidenciado por relatos colhidos junto aos próprios órgãos judiciais locais, responsáveis por zelar pela efetiva prestação jurisdicional na região, acerca das disputas territoriais entre grupos armados e suas consequências para a população; e **(iii)**dos dados estatísticos aportados aos autos acerca **[a]**da predominância de mortes decorrentes de intervenção policial *fora* do contexto das operações policiais, **[b]**sem que se tenha conseguido estabelecer uma correlação direta entre o número de operações e o aumento dos casos de letalidade, **[c]**em espaço geográfico específico e concentrado, com envolvimento de reduzida parcela do contingente policial; com o mais elevado respeito e consideração, **deixo de condicionar a realização de operações policiais no Estado do Rio de Janeiro a exigências que não estejam prévia e expressamente previstas pelos normativos federais, estaduais, e, quando o caso, internacionais, incidentes na espécie.**

IV.3. Da assistência à saúde mental para os profissionais de segurança pública e de regulamentação da aferição da incidência de letalidade anormal na atuação funcional

176. Como **terceiro** subitem de análise do plano, o eminente relator abordou especificamente os itens **(iv)**, **(v)** e **(vi)** do pedido “A” da petição

ADPF 635 / RJ

inicial, que tratam da parcela do plano voltada ao estabelecimento de [a]melhores condições de trabalho, [b]prestação de acompanhamento psicológico e [c]previsão de afastamento temporário dos agentes de segurança pública envolvidos em mortes nas operações policiais.

177. Cindindo o exame em dois eixos, o eminente relator iniciou abordando o pedido para que fossem tomadas as providências necessárias à resolução do problema da “ausência ou insuficiência de **acompanhamento psicológico** dos policiais”.

178. Reconheceu-se o avanço alçando pelo governo estadual durante o transcurso do processo, inclusive com a criação do **Serviço de Atendimento Psicossocial (SAPS)**, por meio da edição da Resolução SESP nº 13/2024. Além da criação do referido serviço, a norma dispõe que nos casos de envolvimento do policial em “incidente crítico” (definido como a “*ocorrência na qual tenha havido falecimento de civis e/ou falecimento ou ferimento de policial civil ou militar*”, cf. art. 2º, II, da referida Resolução), poderá haver “*de forma excepcional, o atendimento compulsório no SAPS*”(art. 6º).

179. Nada obstante, em razão da dubiedade identificada na expressão empregada pelo normativo, do qual não se poderia extrair a **obrigatoriedade** de submissão à avaliação psicológica sempre que o policial estivesse envolvido em incidente letal, entendeu Sua Excelência que o ato em questão “*não contempla integralmente a necessidade de uma efetiva política pública de assistência à saúde mental dos profissionais de segurança pública*”.

180. Em acréscimo, acatando sugestão trazida aos autos pelo Ministério Público fluminense, recomendou-se a **regulamentação do art. 185, parágrafo único, da Constituição Estadual**. Dispositivo esse que dispõe sobre a necessidade de **reavaliação periódica** dos integrantes dos serviços policiais. No bojo da regulamentação recomendada, deveria ser

ADPF 635 / RJ

elaborado um “*programa de assistência à saúde mental aos profissionais de segurança pública*”, o qual deveria figurar como “*componente da reavaliação periódica*”. Nesse programa deve ser incluída “*a obrigatoriedade da avaliação psicossocial em caso de participação em incidente crítico*”.

181. Condensando os pontos que reputou ainda não atendidos pelo Estado do Rio de Janeiro, o eminente relator concluiu ser “*imprescindível recomendar a regulamentação do disposto no artigo 185, parágrafo único, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, por meio da elaboração de um programa de assistência à saúde mental aos profissionais de segurança pública que inclua a obrigatoriedade da avaliação psicossocial em caso de participação em incidente crítico*”.

182. Passando ao segundo eixo de análise, relacionado ao tema da necessidade de **afastamento preventivo** dos agentes envolvidos em incidentes críticos, o Ministro relator se embasou em dados aportados aos autos, que demonstraram a já abordada alta “concentração da letalidade policial tanto do ponto de vista funcional como territorial” para afastar a alegação do governo estadual quanto à impossibilidade de cumprimento de eventual determinação nesse sentido, diante da insuficiência de policiais que daí decorreria.

183. Outrossim, reputou ser fundamental a identificação do que denominou de “*letalidade anormal na atuação funcional*”. Com essa finalidade, determinou a **elaboração de um normativo capaz de regulamentar a aferição** de tais casos. O ato regulamentar deve atentar para a necessidade de fixação de critérios de aferição específicos para cada conjuntura, considerando fatores como “o tipo de policiamento exercido”, “a área de atuação” do policial, etc. Além disso, o regulamento deve conter a **previsão de “afastamento preventivo[...] de atividades de policiamento ostensivo dos agentes envolvidos em mais de uma ocorrência com morte decorrente de intervenção policial no período de um ano”**.

ADPF 635 / RJ

184. Frisa-se que esse afastamento seria distinto de eventual medida disciplinar, e somente deve incidir nos casos em que se tenha por devidamente “*individualizada a conduta*”. Portanto, recaindo apenas sobre o policial autor do disparo ou ação que resultou no evento extremo, e não sobre todo o efetivo envolvido na operação no âmbito da qual a fatalidade ocorreria.

185. Pois bem. Ao analisar a última manifestação carreada aos autos pelo Estado fluminense (e-doc. 1.091), verifico que, de acordo com a interpretação que faz do seu próprio normativo, a parte arguida já reconhece a **avaliação psicológica** dos policiais envolvidos em eventos fatais como sendo “**obrigatória**”. Sendo assim, ante a convergência entre todos os atores envolvidos no feito em relação a esse aspecto, e por compreender que a recomendação de regulamentação do dispositivo constitucional fluminense sugerida pelo eminente relator está em plena consonância com o entendimento sufragado, **adiro à proposta formulada por Sua Excelência.**

186. Quanto ao ponto, faço remissão aos dados que trouxe à colação na parte introdutória do voto, a partir dos quais se verifica que no ano de 2023, pela primeira vez, o número de mortes de policiais decorrentes de suicídio superou a quantidade de mortes em confronto, no caso da polícia militar. Em âmbito nacional, apesar da redução de 18,1% na taxa de policiais civis e militares vítimas de *crimes violentos letais e intencionais*(CVLI), os casos nos quais os próprios policiais civis e militares tiraram suas vidas cresceu **26,2%**. Nessa conjuntura, garantir que tais profissionais tenham assistência psicológica adequada é, de fato, fundamental.

187. No que concerne à questão do **afastamento temporário**, não desconsidero a relevância do argumento trazido pelo Estado do Rio de Janeiro para se opor ao caráter automático, e em abstrato, da determinação. Como regra, comungo da compreensão de que “*compete ao*

ADPF 635 / RJ

profissional com formação em psicologia avaliar a condição psíquica dos policiais envolvidos em incidentes com morte". Sendo assim, obrigatório o exame, caberia ao profissional com expertise técnica recomendar, à luz dos elementos verificados em cada caso concreto, o afastamento, ou não, do agente em questão.

188. Nada obstante, considerando o contexto especificamente verificado em relação ao Estado do Rio de Janeiro, identificada a alta concentração das mortes em geral e dos casos de reincidência em particular, em torno dos mesmos agentes, entendendo razoável a imposição do afastamento, de modo preventivo, **sem caráter disciplinar**, adstrito ao indivíduo diretamente envolvido, nas hipóteses em que o mesmo profissional se envolva em mais de um "incidente crítico" no intervalo de menos de um ano.

189. Portanto, com essas ponderações, **aquiesço igualmente com a segunda determinação proposta por Sua Excelência** em relação ao subtópico em exame.

IV.4. Conclusão em relação à análise do plano

190. Ante o exposto, em conclusão à análise dos pedidos relacionados à apresentação de um plano de redução da letalidade policial pelo Estado do Rio de Janeiro, **aquiesço com o eminente Ministro relator na conclusão pela homologação parcial**. Nada obstante, renovando as devidas vênias, **faço ponderações apenas:**

(i)em relação ao primeiro subitem, para que o novo indicador sugerido, destinado a apurar as situações relacionadas à morte de civis "*em contexto de confronto armado com a participação de forças de segurança, mas com autoria indeterminada do disparo*" não seja computado/inserido dentro do universo dos casos de letalidade policial; e

(ii)em relação ao segundo subitem, para deixar de condicionar a

ADPF 635 / RJ

realização de operações policiais no Estado do Rio de Janeiro a exigências que não estejam prévia e expressamente previstas pelos normativos federais, estaduais, e, quando o caso, internacionais, incidentes na espécie.

V. Da análise dos pedidos relacionados a providências específicas

191. Encerrada a análise dos dois primeiros tópicos (3.1 e 3.2) da parte do voto apresentado pelo eminente relator destinado ao exame do mérito, as quais versam sobre o pedido “A” formulado pelo arguente, verifico que nos tópicos subsequentes (do 3.3. ao 3.15) Sua Excelência trata, de modo particularizado, do rol de pedidos formulados nas letras “B” a “Q” da petição inicial. Por fim, aborda, ainda, a necessidade de adoção de outras providências (3.16) e a “estratégia de saída” do estado de coisas ainda inconstitucional reconhecido, propondo, para tanto, na versão originalmente apresentada de seu voto, a criação de Comitê de Acompanhamento pós-decisão (3.17).

192. Trata-se de extenso conjunto de providências singulares, apresentado pelo arguente, voltadas à conformação da atividade policial em variadas situações (que vão desde a proibição de utilização de helicópteros em operações, passando pelo estabelecimento de *standards* para cumprimento dos mandados de busca e apreensão, abordando até mesmo a forma de organização interna da Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro).

193. Diante da complexidade e, ao mesmo tempo, grau de miudeza, do catálogo de providências formulado, em prol da celeridade e eficiência, me concentrarei apenas nos itens em que apresentarei ponderações específicas em relação à posição originalmente externada pelo eminente Relator. Em obséquio ao dever constitucional plasmado no art. 93, IX, da Lei Maior, registro que em relação às **convergências**, adiro aos fundamentos trazidos por Sua Excelência.

ADPF 635 / RJ

194. Feitas tais ponderações, antecipo que, as reflexões a seguir elencadas centrar-se-ão em torno dos **itens 3.3**(pedido “B”),**3.5**(pedido “D”),**3.6**(pedido “E”),**3.8**(pedido “G”),**3.11**(pedido “J”),**3.12**(pedido “K”),**3.16**(“outras providências”) e **3.17**(criação do Comitê de Acompanhamento pós-decisão).

195. Portanto, acompanho integralmente o eminente relator em relação aos itens **3.4**(pedido “C”),**3.7**(pedido “F”),**3.9**(pedido “H”),**3.10**(pedido “I”),**3.13**(pedidos “L”, “M”, “N” e “O”),**3.14**(pedido “P”) e **3.15**(pedido “Q”).

V.1. Uso de helicópteros nas operações policiais (item 3.3 | pedido “B”)

196. Como bem resumiu o eminente relator, por meio do pedido “B” da peça preambular requer-se que o Estado do Rio de Janeiro se abstenha de *“utilizar helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror”*. Com esse propósito, pleiteia-se a suspensão da eficácia do art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001-RJ, e o reconhecimento da repristinação dos efeitos do art. 4º do Decreto Estadual nº 20.557/1994.

197. Ao reanalisar a questão, que houvera sido objeto de deliberação por ocasião da apreciação da medida cautelar, o eminente relator entendeu que seria o caso de confirmá-la, em menor extensão, a fim de que *“o procedimento de justificação, por meio de relatório circunstanciado, caso a caso”* para demonstração da *“estrita necessidade”* de utilização do equipamento fosse *“incorporado à rotina das atividades policiais”* de forma definitiva. Na parte dispositiva do voto originalmente apresentado, o entendimento foi assim sintetizado:

“7. Conferir interpretação conforme ao art. 2º do Decreto Estadual 27.795/2001-RJ, a fim de **condicionar a utilização de helicópteros nas operações policiais aos casos de observância da estrita necessidade,**

ADPF 635 / RJ

comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado” (grifos acrescidos)

198. Portanto, em resumo, a proposição condiciona a utilização de helicópteros nas operações policiais aos casos em que esteja devidamente demonstrada a “*estreita necessidade*”.

199. Ocorre que, ao analisar a manifestação final do Estado do Rio de Janeiro, verifica-se que não há objeção ao cumprimento da condicionante cogitada por parte da Administração Pública. Bem ao contrário, o governo estadual busca demonstrar a existência de normativo que, editado antes mesmo da propositura da presente arguição, já elencara, em rol restrito, os casos nos quais o equipamento poderia ser utilizado. Trata-se do art. 5º da Instrução Normativa SESEG nº 03/2018, que dispõe o seguinte:

“Art. 5º- Para suporte e apoio das operações em áreas sensíveis, as aeronaves tripuladas poderão ser empregadas nas seguintes circunstâncias:

I - para utilização do sistema de imageamento aéreo com intuito de fornecer detalhamento em tempo real da situação operacional através de rádio e imagem visando identificar antecipadamente as características de envolvidos e suspeitos durante a operação;

II- transporte de equipe especializada;

III - resgate e salvamento;

IV - em apoio às equipes terrestres, visando garantir sua segurança no local da operação.”

200. Na mesma peça, o Estado do Rio de Janeiro observa ainda que **“até mesmo pelo custo das operações aéreas, tal equipamento somente é utilizado em caso de necessidade, como, por exemplo, na cobertura da progressão de policiais em solo, frequentemente encurralados entre vielas e becos de favelas, ou expostos quando da desobstrução das barricadas**

ADPF 635 / RJ*implantadas pelos criminosos”.*

201. Nada obstante a sua utilização seja, de fato, restrita –*inclusive em razão dos custos operacionais referidos*–, os ganhos decorrentes do emprego do equipamento, sobretudo quando consideradas as estratégias alternativas de atuação policial, parecem ser inegáveis. Sobre esse aspecto, entendo oportuno destacar as informações fornecidas ao **Grupo de Trabalho** instituído pela **Portaria nº 03/2024, do Conselho Nacional de Justiça**, pelas autoridades locais. O documento traz dados relevantes sobre a questão:

“A aeronave policial desempenha um papel crucial na preservação de vidas. O número de policiais feridos ou mortos em operações com o uso de aeronaves é praticamente nulo, e não há registros de civis inocentes mortos por disparos provenientes dessas aeronaves. Além disso, o uso de aeronaves reduz significativamente o risco de confrontos durante as operações.

O uso de helicópteros policiais em operações de segurança pública é fundamental para diversas finalidades, incluindo o levantamento de informações em áreas conflituosas, o transporte e desembarque de equipes em locais de risco ou de difícil acesso, a orientação em tempo real das equipes de solo, a cobertura aérea da progressão dos policiais e a neutralização de ameaças à vida dos agentes. Além disso, os helicópteros desempenham um papel crucial no salvamento e evacuação de indivíduos em situações de emergência.

Os criminosos, geralmente familiarizados com a geografia das comunidades, armados com armas de grande poder destrutivo e adeptos de táticas de guerrilha, frequentemente se veem desorientados diante da presença dos helicópteros policiais. **Essas aeronaves possuem um forte poder de dissuasão e ocupam uma posição estratégica vantajosa no campo de operações.**

Nossa experiência tem demonstrado que os confrontos em áreas conflagradas podem se prolongar por horas e se espalhar pelo terreno

ADPF 635 / RJ

quando não há apoio aéreo, aumentando exponencialmente o risco para vidas inocentes. A ausência de aeronaves muitas vezes dificulta a neutralização dos criminosos, que se escondem em locais estratégicos, como buracos, barricadas e lajes, buscando emboscar as equipes policiais. **É importante ressaltar que o emprego desse suporte aéreo em situações de alto risco contribui significativamente para interromper os confrontos diretos entre criminosos e policiais em solo, reduzindo consideravelmente os riscos de danos colaterais causados por disparos de fuzis, que podem atingir vítimas a quilômetros de distância.**

Em circunstâncias excepcionais, quando é necessária a preservação da vida de policiais ou civis em legítima defesa, os disparos efetuados das aeronaves são mais seguros do que os realizados pelas tropas terrestres. Isso se deve ao fato de que os tripulantes podem neutralizar os agressores, utilizando o solo como anteparo dos tiros.

Além disso, é importante esclarecer que **não há registros de balas perdidas decorrentes dos disparos realizados das aeronaves.** Tais disparos são realizados por equipes altamente treinadas e possuem total visão de campo, o que garante a segurança da população. **Nos últimos anos, não houve registro de inocentes mortos por tiros disparados dos helicópteros da Polícia Civil no Rio de Janeiro.**

A presença do helicóptero também **reduz drasticamente os disparos indiscriminados efetuados pelos criminosos, que procuram evitar serem localizados facilmente pela polícia.** Isso contribui significativamente para a proteção de vidas inocentes durante as operações com apoio aéreo.

Restringir o uso de helicópteros teria graves consequências, tanto para a população quanto para a polícia, pois significaria privar a polícia do direito de legítima defesa e retirar da sociedade uma ferramenta essencial no combate ao crime organizado e na proteção de vidas.

[...]

Ainda referente as disputas territoriais, a intervenção policial é de suma importância para cessá-las e dessarte minimizar todas as consequências negativas.

ADPF 635 / RJ

No entanto, o dramático cenário conflagrado desses territórios muita das vezes exige o emprego de veículos blindados e aeronaves de apoio, os quais também têm sofrido ataques durante as operações, demonstrando assim, o aumento do poderio bélico em posse desses criminosos.

O emprego de aeronaves nas operações policiais, forte elemento de dissuasão ao confronto por criminosos, também os obriga a deixarem posicionamentos estratégicos nas lajes, etc., que lhes conferem vantagem operacional. Auxiliam as aeronaves também a localização dos policiais, em uma progressão mais segura, alertando-os acerca da proximidade de criminosos por conta da visão privilegiada, etc.

Cientes da importância do apoio pelas aeronaves para o sucesso das operações policiais, **criminosos têm buscado atingir e danificar as aeronaves, investindo inclusive na aquisição de armamentos antiaéreos,** práticas também observadas no esforço destes em combater os veículos blindados” - destaquei.

202. Além de evidenciar os benefícios em geral decorrentes da utilização dos helicópteros no contexto das operações, as informações aportadas aos autos dão demonstração cabal do **efeito dissuasório** causado pelo uso do equipamento. Efeito este que contribui, a toda evidência, para maior garantia à vida e à integridade física de policiais e cidadãos – *além de ser uma ferramenta eficaz para reduzir a letalidade policial em operações complexas e com intensa resistência.*

203. Sob essa perspectiva, ao fim e ao cabo, o emprego das aeronaves na espécie assemelha-se à utilização de *“blindado da Marinha para levar as urnas”* a determinadas localidades em época de eleição, como ponderou o Ministro Gilmar Mendes em aparte feito por ocasião da apreciação dos embargos de declaração opostos em face da decisão cautelar. Nas palavras de Sua Excelência:

“Vou lembrar um fato que é bastante conhecido, bastante mezinho para todos aqueles que passamos de alguma feita pelo Tribunal Superior

ADPF 635 / RJ

Eleitoral. Quando se trata, por exemplo, de fazer eleições - lamentavelmente, digo isso com grande constrangimento, mas é real -, no Rio de Janeiro, não raras vezes, nas favelas, **usa-se blindado da Marinha para levar as urnas. Talvez alguém pudesse dizer que é desproporcional, mas é a forma de garantir que as urnas vão lá estar, e, ao mesmo tempo, usar esse tipo de poderio simbólico, talvez, evite algum tipo de aventura ou devaneio.**" (grifos acrescidos)

204. Por fim, além do teor do normativo anterior à propositura da ação, e das informações trazidas pelas autoridades locais, verifica-se que o próprio Decreto nº 20.557/1994 igualmente estabelece exigências relevantes para o uso de aeronaves em operações policiais no Estado do Rio de Janeiro, a saber: *(i)*em nenhuma hipótese o helicóptero poderá ser usado em confronto armado direto, e somente no caso de transporte e desembarque de efetivos policiais em posições estratégicas ou em locais de difícil acesso por via terrestre, a aeronave transportará armas, as quais só poderão ser utilizadas após o desembarque (art. 4º); *(ii)*a decolagem de aeronaves para operações policiais somente poderá ser autorizada pelo Governador do Estado, pelos Secretários de Estado de Segurança Pública e de Defesa Civil, pelo Chefe de Polícia Civil ou pelo Comandante-Geral da Polícia Militar (art. 5º); e *(iii)*nas operações policiais com uso de helicóptero, obrigatoriamente estará a bordo um Delegado de Polícia, ou um oficial da PMERJ.

205. Desse modo, *(i)*seja pelo teor dos normativos já existentes – *editados antes mesmo do ajuizamento da presente arguição*–, *(ii)*seja pelo teor das informações trazidas pelo Estado do Rio de Janeiro, *(iii)*ou ainda pela própria redação do Decreto nº 20.557/1994 (com as modificações inseridas pelo Decreto nº 27.795/2001), não vejo razões para dar-lhe interpretação conforme à Constituição e “*condicionar a utilização de helicópteros nas operações policiais aos casos de observância da estrita necessidade, comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado*”. A rigor, com as vênias de estilo, não verifico sequer pretensão resistida

ADPF 635 / RJ

quanto ao ponto.

V.2. Parâmetros para realização de buscas domiciliares (item 3.5 | pedido “D”)

206. Passo à análise do pedido “D”, abordado pelo eminente relator no item 3.5 de seu voto. Cuida-se dos parâmetros para realização de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro.

207. Pede-se que a referida diligência siga as seguintes diretrizes, sob pena de responsabilização disciplinar, civil e penal do servidor:

“(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.”

208. Especificamente quanto à exigência contida no subitem (ii),o eminente relator entendeu que, em razão da divergência existente entre a tese que prevalecera na apreciação da medida cautelar e a jurisprudência firmada pelo Superior Tribunal de Justiça, bem como por esse Supremo

ADPF 635 / RJ

Tribunal Federal – *especificamente no Tema 280 da Repercussão Geral*(RE nº 603.616/RO, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 05/11/2015, p. 10/05/2016)–, seria o caso de **manter sua posição, a qual restara vencida na assentada anterior.**

209. Em razão disso, além da observância às condicionantes previstas nos subitens (i), (iii) e (iv), nos termos em que já deferidas– à *unanimidade*–, por ocasião da apreciação da medida cautelar, Sua Excelência votou para determinar, em relação ao **subitem(ii)**, que:

“(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.”

210.Com a máxima vênia, mantendo a posição já externada no julgamento dos embargos de declaração opostos em face do acórdão que deferiu parcialmente as cautelares pleiteadas, continuo propondo que se ratifique o enunciado do subitem (ii)tal como fixado na assentada anterior. Qual seja:

“(ii) a diligência, quando feita sem mandado judicial, pode ter por base denúncia anônima.”

211. Quanto ao ponto, registro não vislumbrar qualquer incompatibilidade entre a presente posição e a *ratio decidendi* subjacente à decisão monocrática que proferi no HC nº 230.560/PB, em 06.08.2023.

212. De fato, em determinado caso concreto, a denúncia anônima, por si só, quando desacompanhada de outros elementos capazes de corroborar as informações por meio dela recebidas, pode se mostrar insuficiente para justificar o ingresso policial forçado, sem mandado

ADPF 635 / RJ

judicial. Isso **não** significa que, *em hipótese alguma*, a diligência possa ter como base informações obtidas de forma anônima. Ou seja, em determinados casos, a depender da robustez dos elementos obtido por essa via, tais informações podem, sim, ser suficientes para embasar a realização da diligência. Portanto, a aparente divergência entre as situações se dissolve pelo escopo de abrangência de uma e de outra.

213. Com essas breves considerações, mantendo, como dito, a posição já anteriormente manifestada, entendo ser o caso de julgar parcialmente procedente o pedido para ratificar, no mérito, as condicionantes estabelecidas nos exatos termos da decisão cautelar.

V.3. Uso obrigatório de ambulâncias em operações (item 3.6 | pedido “E”)

214. Ao reexaminar o pedido “E” constante na petição inicial, em sede de embargos de declaração opostos em face da decisão que apreciou a medida cautelar, o Tribunal entendeu, por unanimidade, que deveria *“reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados, sem prejuízo da atuação dos agentes públicos e das operações”*.

215. Na presente ocasião, o eminente relator votou para que tal determinação fosse ratificada, determinando, ainda, *“o cumprimento da Lei Estadual nº 7.385/2016-RJ com a regulamentação, em até 180 (cento e oitenta) dias, da presença obrigatória de ambulâncias em operações policiais com risco de conflito armado”*. Sua Excelência ressaltou que os veículos poderiam permanecer *“no local mais próximo possível em que seja viável a prestação do atendimento médico em segurança”*.

216. Pois bem. Apesar da posição adotada ao tempo em que apreciados os referidos embargos de declaração, ao examinar o teor das informações carreadas aos autos pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, notadamente ao relatarem as **dificuldades operacionais**

ADPF 635 / RJ

apontadas pelo Corpo de Bombeiros para que se pudesse promover o efetivo cumprimento da medida, altero o meu entendimento, passando a adotar a compreensão que prevalecera no **julgamento originário** da medida cautelar.

217. Naquela assentada, decidiu-se pelo indeferimento da cautelar, diante do tratamento mais adequado dado à matéria pelo art. 1º da Lei Estadual nº. 7.385/2016, segundo o qual **cabe ao Poder Executivo indicar as hipóteses em que a presença de ambulâncias seria obrigatória:**

“Art. 1º - Fica o Poder Executivo **autorizado** a estabelecer a obrigatoriedade da presença de ambulâncias em operações policiais, previamente planejadas, com possíveis confrontos armados.

Parágrafo único. Entende-se como conflito armado aquele em que a polícia pode ser surpreendida por grupos armados, que objetivam impedir a realização da operação ou ao propósito a que esta se destina.”

218. No que concerne às aludidas dificuldades operacionais, cito o seguinte trecho do relatório trazido aos autos pelo MPRJ, a partir de informações coletadas junto ao CBMERJ (e-doc. 894):

“Às fls. 129/130, consta **parecer do CBMERJ**, pelo qual emitem parecer **contrário a presença de ambulância em todas as operações policiais** realizadas nos âmbitos da PCERJ e da PMERJ para prestação de atendimento pré-hospitalar às vítimas oriundas da ação policial. **Alega-se que:**

(i)a frota de ambulância para atendimento pré-hospitalar é de apenas 36 veículos;

(ii)**é a imagem do Corpo de Bombeiros que garante acesso fácil a maior parte dos ambientes onde o socorro se faz necessário;**

(iii)**se sua imagem for associada à imagem das Polícias Civil e Militar, resultará em significativo prejuízo da sua capacidade de acesso;**

(iv)**não seria função do CBMERJ o enfrentamento armado, medida**

ADPF 635 / RJ

que traria riscos e vulnerabilidade as guarnições de APH;

(v)a presença de viaturas, do tipo ambulância, em área de confronto armado, **pode fazer com que as mesmas sejam atingidas por disparo de arma de fogo, que caso ocorra na topografia dos cilindros de oxigênio, resultará em explosão dos mesmos,consequente da viatura**, causando graves lesões guarnição e a quem mais estiver no raio da explosão;

(vi)já existem rotinas operacionais de acionamento de serviço de APH do CBMERJ diretamente pelas Policias Militar e Civil, estando todas situadas no CICC;”

219. Sem olvidar a elevadíssima condição que ostenta o dever constitucional de garantir a todo e qualquer indivíduo o acesso imediato ao atendimento médico adequado, os riscos e desafios elencados pelo Corpo de Bombeiros fluminense demonstram que, a partir de uma avaliação global, imposta ao gestor público pelo princípio constitucional da máxima efetividade dos direitos fundamentais, haverá situações em concreto, somente aferíveis circunstancialmente, nas quais a presença de ambulância não será recomendada. Inclusive porque, como apontado pelo CBMERJ, **tal utilização poderia trazer ainda mais riscos à vida daqueles que estivessem nas imediações da operação, dada a probabilidade de explosão.**

220. Tais elementos demonstram que se está diante de **questão tipicamente administrativa**, mais bem resolvida pelo gestor público, a partir de avaliações técnicas realizadas por quem detém a **capacidade institucional** para promover o melhor exame. Trata-se de perspectiva corroborada pela parte conclusiva da **Nota Técnica elaborada pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos** vinculado à presidência da Corte (e-doc. 1.045). Ali, reconhece-se categoricamente a **ausência de condições para avaliar de modo adequado o teor das informações recebidas** sobre a matéria. Confira-se o excerto no ponto de interesse:

“35. Conforme informado pela área responsável da Polícia Militar do

ADPF 635 / RJ

Estado do Rio de Janeiro, durante a visita técnica realizada em 05.06.2024, houve a aquisição de 10 ambulâncias ao final de 2023 e de duas unidades blindadas, adaptadas para o atendimento médico em operações. Uma dificuldade apontada pelos representantes da Polícia Militar são os **obstáculos técnicos do uso de ambulâncias durante as operações**. De acordo com os mesmos, em função do armamento pesado utilizado, **há risco no uso de ambulâncias comuns, pela falta de blindagem**. Da mesma forma, os **carros blindados não conseguem subir ruas íngremes ou fazer manobras em parte importante das comunidades cariocas**. Consideram que, com as novas ambulâncias, já seria possível atender a parte relevante das operações. **Conforme foi explicado pelos profissionais de saúde que atuam nas operações, tendo em vista que parte relevante dos ferimentos ocorre por balas de fuzil, o atendimento deve ocorrer em até 30 segundos, sob pena de letalidade.**

36. Neste caso, **avaliam que seria mais efetivo para evitar a letalidade seria adquirir material de atendimento imediato e, sobretudo, capacitar os policiais envolvidos nas operações sobre como proceder em caso de atendimento a feridos que estejam próximos, porque não há tempo hábil para as ambulâncias ou equipes cheguem aos feridos em tempo, durante um tiroteio**. Neste sentido, houve a apresentação do programa de capacitação a policiais, que foi intensificado em 2024. **O NUPEC não tem condições técnicas de avaliar a suficiência das ambulâncias, mas solicitou que a área responsável apresentasse nota técnica sobre as atividades desenvolvidas, a ser anexada aos autos.**”

221. Diante de tal conjuntura, o que se colhe de todos os aspectos mencionados é a ausência de certeza – *ou resposta única e apriorística* – quanto à melhor estratégia para que se garanta o acesso à prestação de serviços médico-ambulatoriais de modo célere e eficaz a todos os envolvidos em determinada operação. Evidencia-se a necessidade de se fazer, em cada situação, um juízo de ponderação acerca das alternativas táticas disponíveis. Ponderação essa que deve ser feita por quem detém o

ADPF 635 / RJ

know-how para tanto.

222. Para além disso, verifica-se da manifestação do Estado do Rio de Janeiro que houve a **construção de solução alternativa** que parece ser, em determinadas hipóteses, mais adequada. Trata-se do denominado **atendimento pré-hospitalar tático (APH-Tático)**, instituído pela **Resolução SESP nº 10/2024**.

223. De acordo com art. 2º do referido normativo, o atendimento consistiria na:

“assistência prestada em um primeiro nível de atenção, à pessoa ferida em operação policial realizada em área sensível, através da adoção de manobras e procedimentos emergenciais necessários a minimização do trauma e seus efeitos fisiopatológicos, visando ao socorro próprio ou de vítimas ainda no ambiente operacional, em localidades que inviabilizem o atendimento por profissionais de saúde em tempo hábil, exercendo-o até a chegada das equipes especializadas de emergências em saúde e para o emprego da imediata evacuação até o suporte médico hospitalar adequado.” (grifos acrescentados)

224. Ressalte-se que a medida não é inédita, considerando-se que já havia previsão similar, no plano federal, na **Portaria nº 98/2022, do Ministério da Justiça e Segurança Pública**^[43].

225. Nessa conjuntura, à luz dos novos elementos carreados aos autos, em postura deferente a maior capacidade institucional ostentada pelo gestor público para, a partir do sopesamento dos aspectos “prós e contras” verificados em dado caso concreto, eleger a melhor estratégia para prestação do atendimento ambulatorial necessário, **deixo consignada a ponderação de que, diante das peculiaridades elencadas em relação ao pedido específico, seria o caso de retomar a posição sufragada por este colegiado por ocasião da apreciação originária da medida cautelar.**

ADPF 635 / RJ

V.4. Realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde (item 3.8 | pedido “G”)

226. Na sequência, o Relator examinou o pedido do partido arguente para que sejam fixadas diretrizes para a realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizadas escolas, creches, hospitais ou postos de saúde. Por brevidade, transcrevo o teor do item 11 do dispositivo do voto de Sua Excelência, que elenca as condicionantes tal como originalmente acolhidas pelo eminente Relator:

“11. Determinar que, no caso da realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) o respeito rigoroso às exigências de proporcionalidade e do uso diferenciado da força, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões, com o envio dessa justificativa ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em até 24 horas;(ii) **a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos;** e (iii) o acompanhamento e contínuo aprimoramento, pelo Comitê de Acompanhamento, dos protocolos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde.”

227. Registrando, mais uma vez, as vênias de estilo, entendo que o caso guarda semelhança com a situação anteriormente examinada: ou seja, trata-se de pedido que busca definição geral, uniforme, abstrata e

ADPF 635 / RJ

apriorística para uma questão que demanda juízo de **ponderação**, à luz dos vários direitos e garantias fundamentais em disputa – *o que inclui a forma mais adequada de tutelar, em dada conjuntura, o direito à vida de todas as partes envolvidas no conflito, sem descuidar o direito das crianças e adolescentes à educação*. Ponderação essa que deve ser feita “**caso a caso**”, por quem detém a **capacidade institucional** para melhor realizá-la.

228. Como regra, me parece evidente que as escolas, creches e hospitais não devem ser utilizadas como base para realização de operações policiais. Ocorre que, (i)em determinadas situações, aí sim, excepcionais, o baseamento das atividades em tais localidades pode se mostrar medida necessária– *apesar da dramaticidade inerente à providência dessa natureza*. Além disso, (ii)ao se estabelecer uma proibição geral e apriorística de utilização desses espaços, há inegável efeito estimulador, obviamente indesejado por todos, para que os grupos armados façam uso desses locais para “montar” suas próprias instalações, na medida em que veem nessas localidades um “refúgio” ao ingresso da polícia.

229. Como terceiro aspecto, a reforçar a ausência de capacidade institucional deste Tribunal para análise adequada do tema, (iii)não se pode negligenciar os achados colhidos por estudo elaborado pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, que apontam [a]que entre 2017 e 2024, em 66% dos tiroteios registrados próximos às escolas não houve a presença de agentes de segurança do estado (ou seja, resultaram de confronto entre grupos armados); e [b]que, diante da capilaridade das redes estadual e municipal de ensino, “quase a totalidade da área urbanizada da Capital do Estado do Rio de Janeiro[...] deveria ser considerada área de acesso vedado às forças de segurança pública, inviabilizando, na prática a prestação deste serviço público essencial.”

230. Quanto ao estudo mencionado, trata-se de trabalho desenvolvido pela Gerência de Análises, Diagnósticos e Georreferenciamento (GADG), do MPRJ, iniciado em momento anterior à

ADPF 635 / RJ

própria propositura da arguição, buscando contribuir para a elaboração de “Estratégias para reduzir a violência no entorno das escolas na região metropolitana do Rio de Janeiro”. Pela eloquência dos dados, colho das informações aportadas aos autos pelo *parquet* fluminense, alusivas a esse estudo, os seguintes excertos (e-doc. 1.083):

“Como primeiro achado do estudo, fica evidente a enorme capilaridade das redes escolares nos municípios que compõem a Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, onde se concentram a maior parte das operações policiais no Estado.

[...]

Como se depreende dos mapas a seguir, tamanha é a capilaridade da rede de educação que, os perímetros de 300 metros se interconectam, criando grandes áreas contíguas que, em verdade, abrangem em sua inteireza a maior parte dos bairros e comunidades situadas na área urbana da Capital fluminense e de sua região metropolitana.

Pela pretensão do Partido Arguente, toda enorme extensão territorial que, repita-se, engloba quase a totalidade da área urbanizada da Capital do Estado do Rio de Janeiro, como demonstrado nos mapas acima, deveria ser considerada área de acesso vedado às forças de segurança pública, inviabilizando, na prática a prestação deste serviço público essencial.

[...]

Como quase toda área urbanizada da Capital fluminense situa-se em um perímetro de até 300 metros de alguma unidade de educação, a exceção seria, em verdade, as áreas situadas fora desse perímetro.

Avançando sobre o tema, buscou-se compreender o fenômeno da violência armada nesse entorno próximo de unidades escolares, e, para isso, analisaram-se os dados de tiroteios ocorridos entre os anos de 2017 e 2024 na Capital e na Região Metropolitana, bem como, qual a proporção de episódios de violência armado ocorreu nas proximidades de escolas e, desses, quantos tiveram a participação de forças de segurança.

ADPF 635 / RJ

[...]

Constata-se que **no período foram contabilizados 39.230(trinta e nove mil duzentos e trinta) tiroteios na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.**

Desse total, **17.695 (dezessete mil seiscentos e noventa e cinco), ou, 45% (quarenta e cinco por cento) do total de tiroteios na Região Metropolitana no período ocorreram num raio de até 300 metros de unidades escolares.**

Considerando esse universo de 17.695 (dezessete mil seiscentos e noventa e cinco) ocorridos nas proximidades de unidades de ensino, constata-se que **houve a participação de agentes estatais em 6.096(seis mil e noventa e seis) episódios.**

Ou seja, pelos dados históricos de tiroteios da plataforma fogo cruzado, só houve participação de agentes estatais em 34%(trinta e quatro por cento) dos episódios de violência armada próxima a unidades de ensino na região metropolitana do Rio de Janeiro entre os anos de 2017 e 2024.

Portanto, 66% (sessenta e seis por cento) dos episódios de violência armada vivenciados pelas comunidades escolares fluminense não têm relação alguma com a realização de operações ou ações policiais nos entornos de escolas.

Parece-nos, assim, que **a criação de restrições ainda maiores à presença de forças de segurança nas proximidades das unidades de ensino terá o efeito inverso do almejado, ao invés de acabar com os episódios de conflitos armados, a certeza da ausência estatal fomentará ainda mais disputas territoriais entre grupos criminosos organizados, cuja atuação já responde atualmente por 2/3 (dois terços) dos episódios de tiroteios ocorridos num raio de até 300 (trezentos) metros de unidades escolares.” (grifos acrescentados)**

231. A rigor, ao evidenciar que a maioria dos confrontos armados registrados no perímetro próximo às escolas se deu por conflito entre grupos criminosos, as informações põem em xeque a própria **eficácia** da

ADPF 635 / RJ

medida, dado que **a maioria dos tiroteios continuará a ocorrer**(porque não envolvem a polícia). Além disso, evidenciam o grau de complexidade na elaboração da melhor linha de ação para que se logre êxito em prover solução adequada e efetiva para o problema. Portanto, são dados que corroboram o primeiro e segundo aspectos acima apontados.

232. De outro lado, reforçando a compreensão de que a utilização dessas localidades é, de fato, excepcional, registra-se que a **Instrução Normativa SESEG nº 03/2018** já estabelecia vedação expressa à medida. Trata-se do art. 4º, I, “b”. *In verbis*:

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

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

[...]

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

233. Nesse mesmo sentido, menciona-se ainda a **Resolução SESP/SEEDUC nº 02/2024**, editada em cumprimento à decisão cautelar tomada nessa arguição, estabelecendo **“Protocolo de Segurança e Gestão Integrada de Prevenção a Incidentes em Unidades Escolares – PROSEG-ESCOLA”**, por meio do qual se instituiu **canal de comunicação** entre os responsáveis por unidades escolares e a instância de comando das operações policiais, criando fluxo de informações voltado à mitigação dos riscos envolvidos nos casos em que tais ações ocorram no perímetro de unidades de educação.

234. À luz de tais elementos, a análise que fiz das três diretrizes

ADPF 635 / RJ

propostas por Sua Excelência me conduzem a apresentar **ressalva quanto ao segundo subitem**, nos termos em que formulado. Isso porque, da interpretação que faço, colho a previsão de **proibição absoluta e inafastável** ao baseamento das operações em escolas, creches e hospitais, inclusive suas entradas e saídas. O primeiro subitem volta-se ao estabelecimento de condicionantes à excepcional utilização das “*regiões*” (“*perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde*”), admitindo-se, em determinadas situações, o baseamento de operações no “entorno” desses locais. Mas o segundo subitem veda expressamente que se utilizem esses lugares propriamente ditos. E, pelas razões acima elencadas, compreendo que, com todo respeito, essa Suprema Corte não dispõe de capacidade institucional para impor essa vedação, especialmente com a inafastabilidade colocada.

235. Portanto, renovando as devidas vênias às posições em sentido contrário, apresento a ressalva acima indicada, **especificamente em relação ao subitem (ii)** do dispositivo apresentado pelo eminente relator, em sua versão original.

V.5. Obrigatoriedade de instalação de equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas e fardas policiais (item 3.11 | pedido “J”)

236. Ao apreciar o pedido apresentado na letra “J” do rol formulado na petição inicial o eminente Relator conclui ter havido cumprimento parcial da decisão cautelar, deferida em sede de embargos de declaração opostos em face da primeira decisão – *na qual a referida providência houvera sido indeferida*.

237. Reconhecendo os relevantes avanços verificados em relação à matéria, inclusive com a aquisição de 13.000 câmeras operacionais portáteis (COPs), utilizadas pela integralidade dos membros do Batalhão de Operações Especiais (BOPE) e por 100 dos 249 policiais da Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE), Sua Excelência entendeu

ADPF 635 / RJ

ser o caso de determinar:

“a) que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, comprove a implantação das câmeras corporais na Polícia Civil nas hipóteses pertinentes, com a publicação da respectiva regulamentação, abrangendo os casos em que a Polícia Civil do Estado realiza atividades de patrulhamento e policiamento ostensivo, operações policiais planejadas e atividades ou diligências externas;

b) que fica autorizado o recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelo Estado do Rio de Janeiro por meio de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere para viabilizar o cumprimento da presente decisão, ainda que distinto seja o prazo de preservação das imagens em relação à regulamentação do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, até o encerramento dos contratos vigentes na data deste julgamento.”

238. Por ocasião do julgamento no qual foi deferida a medida cautelar em relação a esse pedido, inaugurei **divergência** para **manter a posição originalmente adotada pelo Tribunal**, pelo seu indeferimento. Para embasar o entendimento, expus as seguintes razões:

“Como se vê da transcrição literal da medida acolhida pelo Ministro Relator, no bojo do item em epígrafe determina-se ao Estado do Rio de Janeiro que, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, promova a instalação – o que pressupõe, por óbvio, a aquisição – de equipamentos tecnológicos destinados a registrar em áudio e vídeo a atuação dos seus agentes de segurança, providenciando-se ainda a custódia da mídia produzida em ambiente digital.

No caso específico do Estado do Rio de Janeiro, bem pontua o Ministro Relator que já há, inclusive, norma local impondo ao Poder Executivo o dever de equipar as viaturas utilizadas na segurança pública com os aludidos equipamentos.

Trata-se da Lei Estadual nº 5.588/2009, recentemente alterada pela

ADPF 635 / RJ

Lei nº 9.298/2021 que, além de ampliar o escopo da norma original – estendendo a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vídeo também a outros veículos utilizados pelas forças de segurança fluminenses – previu a elaboração, pelo Poder Executivo, de um cronograma visando à implantação da medida até 31.12.2021 (cf. art. 1º, §4º da Lei nº 9.298/2021).

Tal situação evidencia, em relação àquele Estado da Federação, ausência de maiores controvérsias quanto à pertinência da medida.

Nota-se, contudo, que **diante da atuação dos demais Poderes, tipicamente capacitados à deliberação e execução de políticas públicas, não se afigura legítima a excepcional intervenção judicial.**

Sendo a medida objeto de apreciação pelo foro constitucionalmente adequado, através da interação entre os Poderes Legislativo e Executivo, ínsita ao processo legislativo, não há margem para que o Poder Judiciário atue, ante a ausência de omissão estatal.

Em consonância com o entendimento deste Supremo Tribunal Federal já trazido na análise de medidas anteriores, **‘as constrições orçamentárias, políticas, capacitarias e institucionais da Administração Pública devem ser sopesadas pelo julgador quando da avaliação de eventual omissão ilícita, sob pena de submeter o legislador e o administrador a um patamar de perfeccionismo inalcançável e perigosamente apartado do princípio democrático. O que o Poder Judiciário deve aferir é se existe a progressiva e efetiva marcha pela consecução do programa constitucional’.**

Aplicando as referidas balizas ao caso concreto, com a devida vênia ao posicionamento em contrário, compreendo não estar evidenciada a possibilidade de atuação judicial, impondo-se à autocontenção, em respeito à Separação dos Poderes.

Ante o exposto, renovo as vênias ao Ministro Relator para inaugurar divergência quanto ao item 9 da parte dispositiva do voto de Sua Excelência, afastando a medida pleiteada no item “j” da petição inicial.” (grifos acrescidos)

239. Reanalizando a matéria, peço vênia para **ratificar a posição**

ADPF 635 / RJ

anteriormente manifestada. Não porque não seja favorável à utilização deste importante e relevante equipamento. Mas por continuar compreendendo que se trata de questão que deve ser objeto de deliberação e execução pelos Poderes constitucionalmente incumbidos da missão de formatar e implementar as políticas públicas em geral, e a política pública de segurança em particular.

240. Como é de amplo conhecimento, o uso, em larga escala, de câmeras corporais pelos agentes de segurança pública é relativamente recente, havendo variados estudos, prós e contra a eficácia e adequação do mecanismo, identificando-se divergências sobretudo em relação às hipóteses nas quais o seu emprego seria mais adequado, ou deveria ser evitado. Isso ocorre, dentre outros fatores, diante da necessária ponderação entre *(i)*a proteção da intimidade e vida privada, tanto dos policiais, quanto das pessoas por eles abordadas; *(ii)*a segurança dos agentes [*que poderiam ter sua integridade posta em risco com a revelação da identidade, em determinados contextos*]; *(iii)*a segurança de eventuais colaboradores das investigações [*pelos mesmos motivos acima expostos*]; *(iv)*a higidez e preservação do sigilo de determinados atos investigatórios, bem como do desenvolvimento de operações de incursão progressiva, dentre outros aspectos.

241. Ademais, penso que também nesse ponto as informações fornecidas aos autos pelo Estado do Rio de Janeiro demonstram que não haveria oposição à implementação autônoma da medida, inclusive em cumprimento à lei estadual editada em 2009 e alterada em 2021. Me parece que a reticência do Poder Executivo fluminense ocorrera em relação ao ritmo estabelecido para cumprimento da providência, e ao seu grau de abrangência (*o que foi objeto de melhor delinação pelo novo comando posto pelo eminente Relator, esclarecendo a desnecessidade de emprego das COPs por todo o contingente da Polícia Civil, por exemplo*).

242. Com base em tais razões, pedindo vênias às posições em

ADPF 635 / RJ

contrário, mantenho, como ressalva, as ponderações que serviram de base à divergência posta em assentada anterior.

V.6. Documentação das provas periciais e autonomia técnica, científica e funcional da perícia (item 3.12 | pedido “K”)

243. Quanto ao pedido deduzido na letra “K”, o eminente Relator votou para confirmar a medida cautelar deferida e para “*determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de backup*”.

244. Em complemento, Sua Excelência (i) julgou improcedente o pedido para desvincular a polícia científica da estrutura administrativa da Polícia Civil (em consonância com a jurisprudência firmada por essa Corte, fundada no caráter discricionário da medida); (ii) declarou a nulidade, com redução de texto, da expressão “Delegado de Polícia” constante no art. 21 da Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (LC nº 204/2022); e (iii) impôs a vedação à atuação de peritos vinculados à Superintendência-Geral da Polícia Técnico-Científica do Estado do Rio de Janeiro nos casos em que a investigação tratar de possível cometimento de crime por parte de policial civil (ressaltando que a vedação valeria enquanto a perícia criminal permanecer inserida na estrutura da Polícia Civil do Estado, admitindo-se, em situações excepcionais, que se prossiga com a atuação dos peritos vinculados à estrutura administrativa da Polícia Civil, com o fim de evitar a paralisação das investigações).

245. Pois bem. No que concerne a esse conjunto de determinações voltadas à atuação e forma de organização administrativa dos

ADPF 635 / RJ

profissionais responsáveis pela realização das perícias, com as vênias de estilo, faço ponderações **apenas em relação(i)à declaração de nulidade**, com redução de texto, **da expressão “Delegado de Polícia” constante no art. 21 da Lei Complementar nº 204/2022; e (ii)à vedação imposta à atuação dos peritos vinculados Superintendência-Geral da Polícia Técnico-Científica do Estado do Rio de Janeiro nos casos em que a investigação tratar de possível cometimento de crime por parte de policial civil.**

246. Para melhor compreensão do **primeiro ponto**, colaciono a redação do dispositivo objeto de ajuste interpretativo pelo eminente Relator:

“Art. 21. A Superintendência-Geral de Polícia Técnico-Científica será dirigida pelo Superintendente-Geral de Polícia Técnico-Científica, **Perito ou Delegado de Polícia** do Estado do Rio de Janeiro, sendo preferencialmente **Perito**, ambos ocupantes de cargo efetivo em atividade, da classe mais elevada da carreira e com mais de 12 (doze) anos na instituição competindo-lhe assistir o Secretário de Estado de Polícia Civil em suas representações social e funcional, assessorá-lo nos assuntos pertinentes à gestão das atividades de polícia técnico-científica, bem como desempenhar outras atividades que lhe forem designadas.”

247. Sem descurar da premente necessidade de zelar pela **autonomia científica, técnica e funcional** assegurada aos profissionais peritos, tanto pelo art. 2º da Lei federal nº 12.030/2009, quanto por este Tribunal e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, respeitando às posições em contrário, não vislumbro na possibilidade normativa do cargo de Superintendente-Geral vir a ser ocupado por delegado de polícia uma hipótese, per si, de violação à essa autonomia.

248. Noutros termos, **não identifico mandamento constitucional**, expresso ou implícito, **que imponha a ocupação, de forma exclusiva, do**

ADPF 635 / RJ

cargo responsável por chefiar, dentro da estrutura administrativa discricionariamente desenhada pelo Poder Executivo local, os profissionais peritos, de modo que venha a ser preenchido apenas e tão somente por um de seus integrantes.

249. Como já tive oportunidade de asseverar em julgamentos anteriores (v.g. ADIs nº 2943, nº 3309 e nº 3318, Rel. Min. Edson Fachin, j. 02/05/2024, p. 10/09/2024), o que a lei e a jurisprudência de regência asseguram é a autonomia necessária à preservação da atuação finalística de modo imparcial e independente do **perito**, e não necessariamente dos órgãos ou estruturas administrativas no bojo dos quais esses agentes públicos se inserem.

250. Nessa perspectiva, o fato de os peritos se encontrarem **administrativamente** vinculados a um cargo superior que possa vir a ser ocupado por delegado de polícia não necessariamente enseja embaraço a uma atuação finalística ativa e independente.

251. Pondero, ademais, que de acordo com as informações apresentadas pelo Estado do Rio de Janeiro, o cargo hierarquicamente inferior ao de Superintendente-Geral, de responsável pelo Departamento Geral de Polícia Técnico-Científica (DGPTC), é “dirigido por Perito Criminal ou Legista de 1ª Classe”. Da referida manifestação colho o seguinte excerto (e-doc. 1.091):

“106. Ao Superintendente-geral compete assistir o Secretário de Estado de Polícia Civil em suas representações social e funcional, assessorá-lo nos assuntos pertinentes à gestão das atividades de polícia técnico-científica, bem como desempenhar outras atividades que lhe forem designadas, valendo ressaltar que, **na forma Art. 21 da LC 204/2022, essa unidade deve ser dirigida preferencialmente por Perito (Legista, Criminal ou Papiloscopista).**

107. Na estrutura da pasta (SGPTC), **no nível tático**, temos o

ADPF 635 / RJ

Departamento Geral de Polícia Técnico-Científica-DGPTC, ao qual estão diretamente subordinados os quatro grandes Institutos de Perícia (ICCE, IMLAP, IPPGF e IIFP), as cinco Coordenadorias e os dezenove Postos regionais de Polícia Técnico-científica.

108. O DGPTC é **dirigido por Perito Criminal ou Legista de 1ª Classe**, a quem compete planejar, coordenar e controlar toda a **operação policial técnico-científica** e as atividades administrativas das unidades subordinadas, incluindo a lotação/remoção de agentes, garantida absoluta segregação hierárquica nas atividades de execução, aptas a superar qualquer questão relacionada a suspeição na sua atuação.”

252. A mesma linha de raciocínio serve de embasamento ao **segundo ponto** antes indicado. Isso porque **também não consigo vislumbrar**, dada a distinção acima evidenciada – *entre a reconhecida autonomia do perito e a ausência de obrigatório apartamento da estrutura organizacional responsável por agrupar tais profissionais, dentro da organograma administrativo* –, **como a realização de perícias por profissionais vinculados à Superintendência-Geral** que se insere dentro do “guarda-chuva” administrativo da Polícia Civil, **nos casos de suspeita de envolvimento de policial, estaria, só por esse fato, maculada.**

253. Especificamente quanto a esse aspecto, entendo elucidativas as seguintes explicações, também aportadas aos autos pelo Estado do Rio de Janeiro (e-doc. 1.091):

“109. De mais a mais, sempre que apreendida qualquer evidência para a qual se deseje laudo pericial, **jamaís sabe a Unidade de Polícia demandante quem será o perito a produzi-lo, uma vez que as demandas são distribuídas internamente nos institutos**, não sendo os critérios de distribuição do conhecimento dos demandantes.

110. Além disso, **em regra, todos os demais peritos ficam lotados nos Institutos de Perícia**: Instituto Médico Legal Afrânio Peixoto (IMLAP), Instituto de Criminalística Carlos Éboli (ICCE), Instituto de

ADPF 635 / RJ

Identificação Félix Pacheco (IIFP), Laboratório de Genética Forense ou Postos Regionais de Polícia Técnico Científica (PRPTCs).

[...]

113. Na forma do art. 8º do Decreto Estadual n. 49.001/2024, se estabeleceu que **as nomeações para o exercício em sede das Secretarias de Estado de Polícia Civil e Militar de cargos de Subsecretário, Diretor de Departamento de Polícia de Área ou Especializada, Comandante de Comando de Policiamento de Área ou Especializado e Corregedor, ou aqueles cargos que os substituam, serão submetidas à análise prévia do Secretário de Estado de Segurança Pública, que opinando desfavorável, deverá submeter a deliberação do Governador do Estado do Rio de Janeiro.**

114. Além disso, consoante os arts. 6º e 7º do decreto citado, no âmbito da Secretaria de Estado de Segurança Pública, **foram criadas a Corregedoria Geral Unificada da Secretaria de Estado de Segurança Pública (CGU/SESP), as Superintendências de Supervisão da Polícia Civil e Militar e de Apoio Administrativo e Operacional, que concentraram atribuições administrativas e correicionais nos seguintes termos:**

[...]

115. Cumpre destacar que, consoante o art. 6º do referido decreto a **CGU/SESP será dirigida por um Corregedor Geral** ocupante de cargo de provimento em comissão, **a ser nomeado pelo Governador do Estado**, dentre pessoas de notável saber jurídico, conduta ilibada e comprovada experiência profissional **–não estando necessariamente vinculado a Polícia Civil ou Militar.**

116. Depreende-se, portanto, que há subordinação de SEPM e SEPOL à SESP no tocante ao planejamento das suas atividades (art. 2º, I, Decreto nº 49.001 de 11 de março de 2024) e que **a SEPM e a SEPOL estão sujeitas a considerável grau de supervisão da SESP**, embora integrem a Administração direta e desfrutem de algum grau de independência administrativa e financeira.

117. Assim, **existem diversas esferas de controle que se sobrepõe e**

ADPF 635 / RJ

contribuem para que se garanta a independência funcional no exercício da atividade técnico-pericial."

254. Renovando as vênias às posições em sentido diverso, essas as ponderações que entendo pertinentes em relação ao pedido formulado na letra "K", apontando na direção da **manutenção, no mérito, apenas da determinação já contida na decisão cautelar, acerca dos cuidados relacionados à custódia adequada da documentação inerente às provas periciais.**

VI. Da criação do Comitê de Acompanhamento pós-decisão e da condição estabelecida para encerramento dos trabalhos

255. Ultrapassada a análise das medidas específicas, examinadas de modo separado do plano para redução da letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro, passo ao exame, em itens próprios: (i) da proposta de criação do Comitê de Acompanhamento pós-decisão; e (ii) dos parâmetros sugeridos como condição para o encerramento dos trabalhos do referido grupo (a partir da constatação de que, no decurso do prazo fixado para sua existência, os "**indicadores de violência desproporcional**" – sugeridos no voto do Relator –, "*sejam considerados, em seu conjunto e contexto, aceitáveis*").

VI.1. Do Comitê de Acompanhamento pós-decisão

256. Com todas as vênias de praxe, apresento ressalvas também quanto ao estabelecimento de um **Comitê de Acompanhamento**, "*com caráter administrativo, da decisão proferida pela Corte para o fim de acompanhamento, apoio e fiscalização, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e órgãos competentes*", como "*estratégia de saída*" do aventado estado de coisas ainda inconstitucional.

257. Fazendo remissão aos argumentos expostos anteriormente, ao

ADPF 635 / RJ

opinar pela técnica decisória do **compromisso significativo** em detrimento da decretação do estado de coisas inconstitucional, entendo que a criação *ad hoc* de uma instância de controle das políticas públicas do Rio de Janeiro se mostra despicienda.

258. Como já dito, o **compromisso significativo** parte da premissa de que a Corte Constitucional se coloca em uma posição *horizontal* em relação aos demais entes e entidades que integrem o litígio constitucional estrutural, com condicionamentos recíprocos, abertura ao diálogo, ao aprendizado e à observação mútua^[44]. Noutros termos, a *fixação* do compromisso significativo pelo Tribunal pressupõe a sua *assunção* pelo Estado, que, estabelecerá, dentro de sua esfera de autonomia federativa e por meio de seus órgãos e entidades técnicas competentes, as possíveis soluções para os comandos judiciais fixados.

259. A supervisão do Tribunal, nesse caso, será dialógica, e não adjudicativa; autocontida, e não ativa; primariamente judicial (conformadora do litígio), e não primariamente política (conformadora da atuação administrativa).

260. Nada obstante, ainda que a opção pelo compromisso significativo não seja acolhida pela maioria desta Corte, entendo que, ainda assim, não seria o caso de se criar o Comitê de Acompanhamento nos termos propostos.

261. Conforme se depreende das razões apresentadas, a partir do exame da **justificativa** para criação do referido colegiado, da sua **composição**, e das **diretrizes gerais de organização e funcionamento**, verifica-se que a sugestão é que o cumprimento das determinações emitidas pelo Supremo Tribunal Federal – *quanto ao seu tempo e, especialmente, modo*– seja controlado por uma **instância autônoma**, composta por **9 (nove) membros externos ao Governo do Estado do Rio de Janeiro**: **(i)**um membro do MPRJ (na função de coordenador); **(ii)**um

ADPF 635 / RJ

membro da DPRJ (na função de vice-coordenador); *(iii)*um representante do CNJ, escolhido por sua Presidência; *(iv)*um representante do CNPM, escolhido por sua Presidência; *(v)*uma entidade “com representatividade” designada pelo Presidente do CNJ; *(vi)*um pesquisador com “notória especialização na área de segurança pública”, designado pelo Presidente do CNJ; *(vii)*três especialistas na área de gestão e políticas públicas, designados pelo Presidente do CNJ.

262. Nesse contexto, o **Estado do Rio de Janeiro** somente teria **dois assentos** no Comitê proposto: *(i)*um representante da Secretaria de Estado da Segurança Pública do Rio de Janeiro ou órgão de alta governança com atribuições similares, por indicação do Governador do Estado; e *(ii)*um Procurador do Estado do Rio de Janeiro.

263. Para além da composição com baixa representatividade do governo estadual, com a devida vênia às compreensões em sentido diverso, são conferidos ao Comitê amplos poderes para *intervir* na formulação das políticas públicas de segurança do Estado do Rio de Janeiro.

264. Ainda que tenha sido dito que “*[o] Comitê de Acompanhamento consiste em colegiado interinstitucional com caráter consultivo e não deliberativo*”, na prática qualquer ação adotada pelo Estado fluminense na área de segurança pública poderá ser submetida ao seu escrutínio, que tem o dever de reportar eventuais descumprimentos da ADPF nº 635: *(i)*ao “*magistrado/a auxiliar designado/a pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça, a quem fica delegada a competência para análise de eventuais providências judiciais em fase de execução, com os poderes necessários para garantir seu cumprimento, na forma do artigo 139, IV, do Código de Processo Civil*”; e *(ii)*“*ao promotor natural, para apuração de eventual responsabilidade administrativa e criminal*”.

265. Em razão da **delegação de competência jurisdicional** sugerida,

ADPF 635 / RJ

ao receber a informação de eventual desrespeito à decisão, pelo Comitê, o **magistrado auxiliar** designado(a) pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça **teria os poderes necessários para garantir a sua execução**, na forma do artigo 139, IV, do Código de Processo Civil, **podendo eventual descumprimento às decisões do(a) magistrado(a) ensejar as sanções próprias ao descumprimento de ordem judicial**, inclusive aquelas previstas no artigo 77, IV, e § 2º, do Código de Processo Civil.

266. Nessa conjuntura, com todas as vênias, entendo que o **desenho institucional sugerido** para o Comitê de Acompanhamento cria uma espécie de *intervenção federal judicial* sobre o Estado do Rio de Janeiro, na área de segurança pública – *o que é vedado pelo sistema constitucional brasileiro*.

267. A Constituição brasileira de 1988 optou por eleger o *federalismo* como forma de Estado, mantendo a tradição republicana que persiste desde a Constituição de 1891. Ao optar expressamente pela descentralização da república brasileira, a Constituição, em seu art. 19, conferiu aos Estados (e aos Municípios) a necessária *autonomia* quanto ao exercício dos seus poderes executivo, legislativo e judicial (esse, somente para os Estados e o Distrito Federal).

268. Assim, ressalvados os âmbitos de atuação executiva comum (art. 23 da Constituição) e de atividade legislativa concorrente (art. 24 da Constituição), não se admite que os Estados pratiquem atos que sejam exclusivos ou privativos da União (art. 21 e 22 da Constituição), como também não se configura constitucionalmente válido que a União interfira na autogestão e no autogoverno dos entes federais.

269. A propósito, a **intervenção federal** é uma medida extrema e só se justifica em hipóteses excepcionalíssimas que visam, em geral, a garantia do próprio pacto federativo e a normatividade do sistema constitucional nacional. É o que se extrai da análise do rol exaustivo

ADPF 635 / RJ

previsto no art. 34 da Carta, bem pela marcada dificuldade em seu **procedimento**. Decerto, a depender das hipóteses de sua decretação, ora a intervenção federal dependerá de um pronunciamento prévio colegiado do Supremo Tribunal Federal (na hipótese do art. 34, inciso VII, da Constituição), ora do Congresso Nacional (nos demais casos), tudo nos termos e condições impostas pelo art. 36 da Lei Maior.

270. Em todo caso, a Constituição confere somente ao Presidente da República, na qualidade de chefe do Poder Executivo federal, a prerrogativa para a **decretação e execução da intervenção federal**(art. 84, inciso X, da Constituição). Não há qualquer hipótese no texto constitucional que, por via direta ou transversa, se autorize uma intervenção federal por ato do Poder Judiciário.

271. Desta forma, ainda que se reconheça a justeza da finalidade pretendida, penso que a criação de um Comitê de Acompanhamento, **nos moldes em que desenhado**, acaba por retirar do Estado do Rio de Janeiro toda a sua autonomia em matéria de segurança pública – *o que, a meu ver, é incompatível com o texto constitucional*.

272. Em semelhante direção, colhe-se do âmbito doutrinário as ponderações apresentadas por Matheus Casimiro, quanto à relevância de estabelecer, nessa fase pós-decisional, as condições de possibilidade para o estabelecimento de um **diálogo** efetivo e estruturado, demandando “*um maior cuidado com o **design** do ambiente no qual ele ocorrerá*”^[45].

273. Com esse intuito, ao analisar as experiências sul-africanas e brasileira, o autor propõe que se observem quatro medidas principais para a conformação de uma “Sala de Situação produtiva”. São elas^[46]:**(i)** que o juízo estabelece diretamente os integrantes que deverão participar (evitando o risco de haver configuração desigual entre os grupos participantes); **(ii)**que o juízo “**indique um conciliador para orientar e estruturar as decisões**”;**(iii)**que a instância judicial respeite os acordos

ADPF 635 / RJ

firmados entre as partes, especialmente na construção do plano de ação; e (iv) que o juízo determine aos órgãos governamentais que participarem da “Sala” disponibilizem todos os dados que possuam e que sejam necessários para um diálogo efetivo com o grupo afetado.

274. Especificamente em relação à segunda medida, pondera-se em relação ao contexto das denominadas “Comissões Técnicas de Monitoramento” que um de seus principais objetivos é “auxiliar na implementação do plano de ação, dialogando com os agentes públicos e sugerindo medidas que favoreçam as reformas estruturais”. Nesse contexto, a “efetividade da atuação da Comissão se deve, principalmente, à sua **atuação diplomática**: ela busca criar linhas de comunicação com os agentes públicos e utilizar essas parcerias para facilitar a implementação das ordens do Tribunal”^[47].

275. No que concerne à figura e ao papel a ser desempenhado pelo **conciliador**, no âmbito da “Sala de Situação” frisa-se que^[48]:

“[...]O **conciliador não irá buscar um acordo definitivo, nem desempenhará a função de juiz**. Deverá estruturar o ambiente de negociação, promover a colaboração e, quando necessário, especialmente quanto os ânimos estiverem exaltados, ou os participantes estiverem com dificuldade de fazer concessões, **intervir em prol da obtenção de um acordo benéfico para os envolvidos**.”

É importante que o CNJ e os tribunais, por meio dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, treinem profissionais específicos para atuar em ações estruturais. Os conciliadores devem estar preparados para uma Sala de Situação, que envolve representantes do grupo afetado, gestores públicos e representantes de ONGs ou da sociedade civil organizada, e que não se encerra com uma única reunião. Além disso, **não podem levar a lógica bipolar do processo tradicional para um ambiente em que se discute um litígio estrutural**. Em razão das especificidades mencionadas, é recomendável o treinamento específico para ações estruturais.” (grifos acrescidos)

ADPF 635 / RJ

276. Portanto, verifica-se que ao invés da arquitetura sugerida, centrada na figura de um magistrado auxiliar, com poderes jurisdicionais para impor determinações cogentes aos arguidos, a partir de subsídios fornecidos pelo Comitê de Acompanhamento, a organização de uma estrutura verdadeiramente dialógica centra-se na figura do conciliador, ou do “comissário”, como se verifica nos Estados Unidos, a partir do “*special master*”^[49].

277. A propósito, trata-se de modelo previsto pelo art. 19 do Projeto de Lei nº 8.058/2014, o qual busca instituir “*processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências*”. O dispositivo proposto tem a seguinte redação:

“Art. 19. Para o efetivo cumprimento da sentença ou da decisão de antecipação da tutela, o juiz poderá nomear **comissário**, pertencente ou não ao Poder Público, que também poderá ser instituição ou pessoa jurídica, para a implementação e acompanhamento das medidas necessárias à satisfação das obrigações, informando ao juiz, que poderá lhe solicitar quaisquer providências.” (grifos acrescentados)

278. É evidente que compete ao juiz da causa ou ao relator do processo conferir os meios necessários ao cumprimento de sua decisão, inclusive em processos estruturais (art. 21, inciso II, do RISTF). Todavia, mesmo na eleição desses *meios* executivos, devem ser observados – na sua *forma* e no seu *conteúdo*– os limites estabelecidos na Constituição.

279. Em reforço a essa perspectiva, não se pode deixar de pontuar, ainda, a problemática relacionada à possibilidade de delegação de parcela da competência jurisdicional constitucionalmente incumbida ao Colegiado desta Suprema Corte – *para executar suas próprias decisões*– a juízo eleito pela Presidência do **Conselho Nacional de Justiça**, sem critérios previamente fixados, especialmente à luz dos princípios do juízo

ADPF 635 / RJ

natural e da vedação ao tribunal de exceção (CF, art. 5º, XXXVII).

280. Não se olvida o teor dos artigos 21, XIII, e 342 do Regimento Interno deste Supremo Tribunal Federal, os quais permitem que se atribua a “outras autoridades judiciárias” os “atos de execução” das decisões judiciais tomadas por essa Excelsa Corte. Nada obstante, no caso em análise, estar-se-ia promovendo delegação dessa específica faculdade à Presidência do Conselho Nacional de Justiça, para que, essa sim, realizasse a escolha do magistrado delegado. Há que se considerar, outrossim, a natureza eminentemente “aberta” da parte dispositiva da presente arguição. Nessa conjuntura, agudizam-se sobremaneira os riscos inerentes a essas transferências, dado que competirá a instância decisória diversa buscar densificar as diretrizes estipuladas pela Corte de modo mais genérico.

281. Enfocando os limites inerentes à atuação exclusivamente centrada no âmbito do CNJ, especialmente em razão da **ausência de função jurisdicional**, a doutrina pondera que^[50]:

“Apesar do seu potencial para o monitoramento de reformas estruturais, o STF e os magistrados responsáveis por ações estruturais não podem confiar unicamente no CNJ na fase pós-decisional. Os juízes precisam reter a jurisdição sobre o caso e acompanhar o que de fato está sendo feito, a partir dos relatórios produzidos pelo órgão. Deixar o processo de seguimento nas mãos de uma instituição capacitada, porém desprovida de função jurisdicional, pode produzir resultados frustrantes, como ocorreu em *Grootboom*.” (grifos acrescidos)

282. Por estas razões, **registro ressalvas quanto à proposta de criação de uma instância *ad hoc* com poderes jurisdicionais, para fiscalizar a atuação administrativa do Estado do Rio de Janeiro em matéria de segurança pública.**

ADPF 635 / RJ

283. No que concerne à responsabilidade pela **execução** dos comandos aqui fixados, entendo que deve **recair exclusivamente sobre o Estado do Rio de Janeiro**, devendo este se desincumbir do **ônus de comprovar o efetivo cumprimento** da decisão, sob o crivo e supervisão do eminente Ministro Relator (sem prejuízo de eventual delegação para a prática de atos processuais pontuais aos juízes instrutores do gabinete de Sua Excelência, de acordo com o modelo já consagrado pelas normas regimentais pertinentes).

284. Registro não vislumbrar óbice à instituição de uma Comissão, integrada por representantes dos diversos grupos envolvidos no processo, com o intuito de acompanhar o cumprimento da execução do julgado, podendo reportar ao eminente relator eventual caso de descumprimento. As ponderações apresentadas centram-se, essencialmente, nas **diretrizes gerais de organização e funcionamento** propostas, as quais culminam por outorgar ao colegiado, juntamente com o magistrado auxiliar designado, um papel que, a meu sentir, vai além do simples monitoramento, invadindo a seara de atuação institucional reservada ao Poder Executivo fluminense.

VI.2. Dos critérios estabelecidos para superação do ECI

285. Por fim, como último item de ponderação, entendo necessário tratar de modo apartado dos **“indicadores de violência desproporcional”**, apresentados como condição para o encerramento dos trabalhos do Comitê de Acompanhamento, a partir da constatação de que, no decurso do prazo fixado para sua existência, os dados obtidos a esse título *“sejam considerados, em seu conjunto e contexto, aceitáveis”*.

286. Isso porque, **independentemente** do modelo que venha a prevalecer em relação à **forma** de execução da decisão judicial aqui prolatada (portanto, vindo a ser acolhido, ou não, o desenho institucional centrado na figura do Comitê de Acompanhamento), **entendo necessário**

ADPF 635 / RJ

tecer considerações específicas quanto aos critérios fixados como condição imposta para que se reconheça normalizada a situação inconstitucional atualmente configurada.

287. Partindo, mais uma vez, do voto inicialmente apresentado pelo eminente relator, tais critérios, consubstanciados nos “*indicadores de violência desproporcional*”, embasados na opinião defendida por diversos pesquisadores e pesquisadoras na matéria, seriam, em especial:

“1)a proporção de mortes decorrentes de intervenções policiais em relação ao total de mortes violentas intencionais (MVI);

2)a relação entre o total de mortos em intervenções policiais e o total de policiais assassinados (taxa de letalidade e taxa de vitimização policial), enquanto indicativo da relação entre letalidade e confrontos diretos com agressão armada às forças policiais.”

288. Em relação ao **primeiro indicador**, Sua Excelência acrescenta como “recomendação inicial” que “uma **proporção superior a 10%**” das mortes decorrentes de intervenções policiais em relação ao total de mortes violentas intencionais (MVI) “**seria indicativo concreto de uso abusivo de força letal pelo Estado**, de acordo com o professor Ignacio Cano (*Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*, 1997).”

289. No que concerne ao **segundo indicador**, pondera que “a relação entre letalidade policial e vitimização policial **indica, dentro de determinada proporção, um ponto a partir do qual se considera que o uso de força letal pela polícia está muito provavelmente ocorrendo fora do contexto de confrontos armados**”. Prosseguindo no raciocínio, Sua Excelência registra que, de acordo com estudo acadêmico, “a relação entre letalidade e vitimização policial no Brasil já teve proporções como ‘8:1’, em 2009, e ‘9:1’, em 2016”. E, nos Estados Unidos, “o FBI trabalha com a média de ‘12:1’”.

ADPF 635 / RJ

290. Portanto, ainda que ressaltando a necessidade de que a análise acerca dos indicadores seja feita de modo “*conjunto e contextual*”, tem-se como “ponto de partida” para o diagnóstico de superação do reconhecido estado de coisa ainda inconstitucional que no Estado do Rio de Janeiro (i) o percentual de mortes decorrentes de intervenção policial seja menor do que 10% do universo total das mortes violentas intencionais; e (ii) a quantidade de policiais vitimados pela violência guarde certa relação de “proximidade” com a quantidade de mortes causadas pela ação da polícia.

291. Com o máximo respeito às posições em contrário, em relação a ambos os casos a reticência no acolhimento dos indicadores propostos leva em conta (i) a grande complexidade inerente ao tema, o que, a meu sentir, inviabiliza a adoção de métricas que – *imbuídas das melhores intenções*– simplificam demasiadamente a análise; (ii) a igual dificuldade em se estabelecerem correlações de causalidade, ou ao menos identificar interconexões de influência recíproca, entre um dado e outro; e (iii) a necessidade de aferir, de modo específico, a influência exercida, no contexto da violência em geral, e da letalidade policial em particular, pela ação dos grupos armados que disputam o controle territorial de vastos espaços no Estado do Rio de Janeiro.

292. A título exemplificativo, em relação à métrica proposta para o primeiro indicador sugerido, em um contexto no qual aproximadamente 66% dos tiroteios ocorrem sem participação de agentes policiais (especificamente em relação aos confrontos registrados nas proximidades de unidades educacionais), me parece **fundamental identificar o percentual de mortes violentas intencionais causados pela ação de grupos armados.**

293. Isso porque, **em cenários de confronto generalizado, nos quais o maior volume de mortes violentas esteja concentrado na ação de organizações criminosas altamente estruturadas e com elevado**

ADPF 635 / RJ

potencial bélico, diversamente do que se verifica nos casos de uma criminalidade pulverizada e errática, a partir da ação atomizada de criminosos sem qualquer espécie de vinculação, **a atuação da polícia tende a demandar o emprego de mecanismos com potencial de letalidade igualmente mais elevado.**

294. Nessa conjuntura, de intenso conflito entre as forças de segurança pública e as organizações criminosas, a quantidade de mortes decorrentes de intervenção policial poderia, eventualmente, até representar uma fração significativa do universo total de mortes violentas. Contudo, igual fenômeno ocorreria em relação às mortes ocasionadas pela ação direta dos grupos armados. Portanto, nesse cenário, os óbitos decorrentes da atuação de um e de outro lado do conflito corresponderiam a parcela expressiva do universo total de mortes violentas, explicando, de certa forma, o porquê de um percentual mais elevado de letalidade policial.

295. Importante registrar que a conjectura aqui citada tem como objetivo apenas enfatizar as premissas de análise acima elencadas, buscando demonstrar a enorme dificuldade em se estabelecer, a partir de relações de proporcionalidade entre um dado e outro, um indicativo de que se estaria diante de atuação abusiva da polícia fluminense. Diante da complexidade do problema, basta focar a questão a partir da influência de um fator não considerado – *no caso, a ação dos grupos armados*– para que se problematizem as hipóteses aventadas.

296. De outra banda, em relação ao percentual sugerido como “recomendação inicial” para o primeiro indicador, há que se ter em conta, como posto pelo próprio Relator, que a média nacional gira em torno de 13,8%, de modo que a fixação do índice em 10% impõe ao Estado do Rio de Janeiro que apresente performance melhor do que aquela verificada nacionalmente. Apenas a título ilustrativo, buscando contextualizar a adequação e razoabilidade do percentual indicado, de acordo com

ADPF 635 / RJ

informações do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024, no Amapá o mesmo percentual é de 33,7%. Em Sergipe e Goiás, o índice ficou em 33,3% e 33,2%, respectivamente. Na Bahia, a fração correspondeu a 25,8% das MVI e no Mato Grosso do Sul a proporção foi de 22,1% – *próxima ao índice fluminense, de 20,4%*.

297. No que tange ao segundo indicador, compreendo que se trata da tentativa de estabelecer uma inferência a partir de dados não diretamente voltados ao problema que se busca mapear: a quantidade de casos em que o uso de força letal pela polícia está ocorrendo fora do contexto de confrontos armados.

298. Nesse diapasão, penso que, se o intuito da correlação entre o número de mortes causadas por intervenção policial e o número de mortes de policiais é estabelecer um indicativo de que a mortes causadas pelas força de segurança pública estão ocorrendo fora do contexto dos confrontos armados, ao invés de tentar obter o referido diagnóstico por inferência seja o caso de determinar às instâncias competentes que realizem o registro de modo específico e segmentado, possibilitando-se o levantamento estatístico geral posterior do dado em questão: ou seja, a aferição exata e discriminada de quantas mortes causadas por ação da polícia se deram no contexto de operações, e fora dele.

299. Ademais, ainda quanto ao segundo índice, sem olvidar a inquestionável boa intenção e inegável expertise técnica dos prestigiados e dedicados pesquisadores que buscam construir, no âmbito acadêmico, soluções mais eficazes para o enfrentamento do relevantíssimo e dramático problema ora tratado, não posso deixar de consignar que, do ponto de vista ético e moral, tenho dificuldades em estabelecer métrica que vislumbre – *repita-se, ainda que com robusto embasamento técnico, e de forma indireta* – na aproximação entre o número de mortes causadas pela ação das forças de segurança e o número de morte dos membros dessa força, um cenário de menor anormalidade.

ADPF 635 / RJ

300. Sem descurar da necessidade de prover solução adequada e eficaz à questão da letalidade policial, penso que, do ponto de vista simbólico – *fundamental na construção de maior grau de legitimidade, perante a população em geral, da atuação das forças de segurança*–, se está diante de situações incomparáveis, na medida em que a morte de um servidor público em serviço, no cumprimento do seu dever constitucional, não admite relativizações. É sempre injustificável. De outra banda, sem que haja na afirmação qualquer contentamento – *longe disso*–, em um cenário de conflagração generalizada de conflitos armados, com a utilização de material bélico muitas vezes visto apenas em zonas de guerra, poderá, eventualmente, se afigurar legítima a utilização de força letal pelos policiais.

VII. Conclusão

301. Saliento, por fim, que as ponderações ora registradas dizem respeito, em grande parte, a decisões anteriormente adotadas no curso do feito, bem como a posições inicialmente manifestadas, que vieram a ser ajustadas no decorrer da análise de mérito. Destaco, nesse contexto, o esforço contínuo de aprimoramento da deliberação coletiva, em diálogo construtivo com os demais membros da Corte.

302. Por todo o exposto, renovo as mais elevadas congratulações ao eminente Ministro Relator, pelo absoluto empenho e comprometimento na construção de soluções consensuais para a controvérsia, e acompanho a versão final do dispositivo submetida por Sua Excelência, para, **conhecendo da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, julgá-la parcialmente procedente**, nos termos da complementação de voto apresentada na sessão plenária de 03/04/2025.

Notas:

ADPF 635 / RJ

[1]BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função*.

[2]ARANHA, Márcio Iorio. *Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório*. 5ª. ed. London: Laccademia Publishing, 2022.

[3]WEBER, M. Politik als Beruf. In: WEBER, M. *Gesammelte politische Schriften*. 5. ed. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1988.

[4]De acordo com a pesquisa, a “criminalidade e tráfico de drogas” (54,1%) e a “corrupção” (54,8%) são os maiores problemas do país, segundo a maior da população. Cada entrevistado poderia indicar mais de um tema como sendo “maior problema”, por isso os dados somados extrapolam o percentual de 100%. Dentre o rol de temas citados, figuram em posição de destaque “degradação do meio ambiente e aquecimento global” (31,9%), “pobreza, desemprego e desigualdade social” (16,8%); “extremismo e polarização política” (16,3%); “economia e inflação” (15,4%); “enfraquecimento da democracia” (15%); “mau funcionamento da Justiça” (14,7%) e “conservadorismo” (12,5%). Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/brasileiros-apontam-os-principais-problemas-do-pais-em-nova-pesquisa-atlasintel-veja-a-lista/>.

[5]HIRATA, Daniel; COUTO, Maria Isabel (Org.). *Mapa Histórico dos Grupos Armados do Rio de Janeiro*. Geni/UFF e Instituto Fogo Cruzado. Rio de Janeiro, setembro de 2022.

[6]COPELLI, Giancarlo Montagner; MOREIRA, Nelson Camatta. *Direito, literatura e a tese do Brasil como narcoestado: quem ocupa o 'lugar vazio do poder'?*. In: Consultor Jurídico. Acesso em: 05/02/2025.

[7]O argumento é exposto em documento elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, intitulado *A heterogeneidade territorial da letalidade policial no Brasil*. Disponível em:

[8]CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A banalização do estado de coisas inconstitucional e o futuro das ações estruturais no Supremo Tribunal Federal, in: *Revista Eletrônica de Direito*

ADPF 635 / RJ

Processual, Ano 19, Vol. 26, N. 1, Jan/abr. 2025, pp. 259-277.

[9]SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. *Interpretation and Institutions*, John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper nº 156, 2002, p. 2

[10]SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. W. W. Norton & Company: New York, 1999, p. 15.

[11]MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1.195.

[12]*Sentencia nº SU-559*, de 6 de novembro de 1997; *Sentencia T-068*, de 5 de março de 1998; *Sentencia SU - 250*, de 26 de maio de 1998; *Sentencia T-590*, de 20 de outubro de 1998; *Sentencia T - 525*, de 23 de julho de 1999; *Sentencia T-153*, de 28 de abril de 1998; *Sentencia T - 025*, de 22 de janeiro de 2004

[13]SILVA, Alexandre Vitorino. *Estado de Coisas Inconstitucional e Processo Estrutural*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020; e CHAYES, Abram, The role of judge in public Law litigation. *Harvard Law Review*. v. 89, n. 7. 1976, p. 1302.

[14]GRAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. *Cortes y Cambio Social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Dejusticia, 2010, p. 39.

[15]TOFFOLI, José Antônio Dias; ALENCAR, Idelgard Hevelyn de Oliveira. *Autocontenção no Supremo Tribunal Federal*, in: COSTA, Daniel Castro Gomes da; FONSECA, Reynaldo Soares da; BANHOS, Sérgio Silveira; CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de (Coord.). *Democracia, Justiça e cidadania: desafios e perspectivas*. Homenagem ao Ministro Luís Roberto Barroso. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 15-26.

[16]LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. Trad.: Walter Stönnner. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1988.

[17]SILVA, Alexandre Vitorino. *Estado de Coisas Inconstitucional e Processo Estrutural*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020.

ADPF 635 / RJ

[18] GRAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. *Cortes y Cambio Social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Dejusticia, 2010, p. 39

[19] SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. *Interpretation and Institutions*, John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper nº 156, 2002, p. 33.

[20] CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A banalização do estado de coisas inconstitucional e o futuro das ações estruturais no Supremo Tribunal Federal, in: *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Ano 19, Vol. 26, N. 1, Jan/abr. 2025, pp. 259-277

[21] *Ob. cit.*, p. 270-271.

[22] *Idem*, p. 272.

[23] ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2024. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 18, 2024, p. 58.

[24] *Ob. cit.*, p. 58.

[25] *Ibidem*.

[26] *Idem*, p. 63.

[27] *Idem*, p. 69.

[28] “[...] o Score de Gestão (SG) foi calculado tendo como inputs os recursos financeiros aplicados e como outputs os serviços prestados. Já o Score de Serviços (SS) considera como entradas os serviços prestados e como saída a taxa de mortalidade”, in: PASSADOR, Cláudia Souza. *Mapa da Saúde Pública no Brasil: Regionalização e o Ranking de eficiência no Sistema Único de Saúde (SUS)*. Brasília: Enap, 2021, p. 39; 47.

[29] <https://timss2023.org/results/grade-4-math-achievement/>

[30] <https://timss2023.org/results/grade-8-math-achievement/>

[31] https://download.inep.gov.br/areas_de_atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais-timms/resultados-2023.pdf

[32] *Idem*, p. 10-11.

ADPF 635 / RJ

[33] *Idem*, p. 48 e 55.

[34] CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A banalização do estado de coisas inconstitucional e o futuro das ações estruturais no Supremo Tribunal Federal, in: *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Ano 19, Vol. 26, N. 1, Jan/abr. 2025, pp. 259-277

[35] SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, George Marmelstein. Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 771-806, set./dez. 2021, p. 800.

[36] SENADO FEDERAL. VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araujo. Separação de poderes, estado de coisas inconstitucional e compromisso significativo: novas balizas à atuação do Supremo Tribunal Federal. *Texto para Discussão*, n. 186, dez. 2015, p. 29-32.

[37] YOUNG, Katharine G. A typology of economic and social rights adjudication: exploring the catalytic function of judicial review. *International Journal of Constitutional Law*, nov. 2010

[38] YOUNG, Katharine G. A typology of economic and social rights adjudication: exploring the catalytic function of judicial review. *International Journal of Constitutional Law*, nov. 2010, p. 36-37, tradução livre.

[39] YOUNG, Katharine G. *Constituting Economic and Social Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 172-200.

[40] FACHIN, Luiz Edson; MACEDO, José Arthur Castilho de. Laços entre as jurisdições constitucionais da África do Sul e do Brasil (parte 3). *Consultor Jurídico*, 19 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-19/fachin-macedo-lacos-entre-jurisdicoes-africa-sul-brasil>

[41] Entrevista à Radio Bandeirantes disponível em <<https://www.band.uol.com.br/noticias/governo-quer-promover-100-leiloes-de-bens-de-trafficantes-que-foram-apreendidos-diz-mendonca-16303484>>.

ADPF 635 / RJ

[42]ROCHA, Alexandre Pereira da. *Operações policiais no Estado de direito democrático*. In.: Fonte Segura, ed. n. 120, de 12 a 17 de jan./2022. Disponível em: <https://fontesegura.forumseguranca.org.br/edicoes/>

[43]Vale registrar que o normativo federal restringe o emprego do atendimento pré-hospitalar tático para o socorro imediato dos próprios agentes federais lesionados em ação (não sendo extensível, de forma expressa, à população civil que venha a sofrer ferimentos no contexto de determinação operação).

[44]NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009, p. 117.

[45]CASIMIRO, Matheus. *Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação*. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 298.

[46]*Ob. cit.* p. 299-305.

[47]*Ob. cit.* p. 292.

[48]*Ob. cit.* p. 302-303.

[49]“Nos Estados Unidos, o *master* é um estudioso experiente no tema do litígio - geralmente um ex-juiz ou professor universitário -, indicado pelo juiz para monitorar a implementação do plano de ação, propor medidas para aperfeiçoar a reforma estrutural ou para facilitar um acordo entre as partes. Na experiência norte-americana, é possível nomear um *special master* com a finalidade específica de favorecer a construção de acordos entre as partes” (CASIMIRO, Matheus. *Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação*. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 303).

[50]*Ob. cit.* p. 313.

É como voto.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

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

ADPF 635 / RJ

AM. CURIAE.	: MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS
AM. CURIAE.	: REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA
AM. CURIAE.	: FALA AKARI
AM. CURIAE.	: INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	: PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S)	: ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S)	: ISABELLA VIEIRA MACHADO HENRIQUES
ADV.(A/S)	: PEDRO MENDES DA SILVA
AM. CURIAE.	: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	: EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
AM. CURIAE.	: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO DO ESTADO DO RJ
ADV.(A/S)	: THIAGO GOMES MORANI
AM. CURIAE.	: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CFOAB
ADV.(A/S)	: FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY
AM. CURIAE.	: CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL - CEJIL
ADV.(A/S)	: MARIA BEATRIZ GALLI BEVILLACQUA
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM
ADV.(A/S)	: DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	: GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	: RAFAEL RAMIA MUNERATI
AM. CURIAE.	: MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
AM. CURIAE.	: LABORATÓRIO DE PESQUISAS LABJACA
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL - IARA
ADV.(A/S)	: HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR

ADPF 635 / RJ

AM. CURIAE.	: MOVIMENTO INDEPENDENTE MÃES DE MAIO
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL
ADV.(A/S)	: OPHIR FILGUEIRAS CAVALCANTE JUNIOR
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE - IAL
ADV.(A/S)	: FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S)	: DANIEL SANCHEZ BORGES
ADV.(A/S)	: TÂNIA MONIQUE FAIAL CORREA
ADV.(A/S)	: GILBERTO SANTIAGO LOPES
ADV.(A/S)	: RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
ADV.(A/S)	: KARINA OLIVEIRA MARINHO
AM. CURIAE.	: NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN
AM. CURIAE.	: LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS (LADIH)
ADV.(A/S)	: ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIMINALÍSTICA - ABC
ADV.(A/S)	: RAFAEL ALFREDI DE MATOS
ADV.(A/S)	: LUIZ GUILHERME ROS
AM. CURIAE.	: FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: GUSTAVO KELLY ALENCAR
AM. CURIAE.	: SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIARIOS DE CARGAS E LOGISTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	: FEDERACAO DAS ASSOCIACOES DE FAVELAS COMUNIDADES E AMIGOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAFCAERJ
ADV.(A/S)	: GUILHERME RODRIGUES TARTARELLI PONTES
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE ATACADISTAS E DISTRIBUIDORES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADPF 635 / RJ

	: ADERJ
ADV.(A/S)	: OLAVO FERREIRA LEITE NETO
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS OPERADORES PORTUARIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDOPERJ
ADV.(A/S)	: PATRICIA GOMES PEREIRA AYRES
AM. CURIAE.	: LOGISTICA BRASIL - ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS USUARIOS DOS PORTOS, DE TRANSPORTES E DA LOGISTICA
ADV.(A/S)	: LUIZ CARLOS FERRARI GONÇALVES FILHO
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DA ADVOCACIA CRIMINAL
ADV.(A/S)	: JAMES WALKER NEVES CORRÊA JÚNIOR
ADV.(A/S)	: MARCIO GUEDES BERTI
AM. CURIAE.	: INICIATIVA NEGRA POR UMA NOVA POLITICA DE DROGAS
ADV.(A/S)	: RODRIGO MELO MESQUITA
AM. CURIAE.	: CLÍNICA INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DA FND/UFRJ
ADV.(A/S)	: CAROLINA ROLIM MACHADO CYRILLO DA SILVA
AM. CURIAE.	: FUNDACAO OSWALDO CRUZ
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE DEFESA DA POPULAÇÃO NEGRA (IDPN)
ADV.(A/S)	: JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA
ADV.(A/S)	: DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA
AM. CURIAE.	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO DE SUPERMERCADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: ANA PAULA ALMEIDA DA ROSA
AM. CURIAE.	: FEDERACAO DAS EMPRESAS DE MOBILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: ELAINE FASOLLO DE AZEVEDO

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	: KARINE MOREIRA GARCIA
AM. CURIAE.	: MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
CTS. VUL.	: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	: CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S)	: FABRICIO CORREIA DE AQUINO
AM. CURIAE.	: COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	: LUCIANA LAURIA LOPES
AM. CURIAE.	: INSTITUTO TODOS PELO RIO
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	: COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E ASSUNTOS DE POLÍCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: CARLOS ALBERTO FERREIRA DIAS

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. SEGURANÇA PÚBLICA. LETALIDADE POLICIAL. VIOLAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. DETERMINAÇÃO DE MEDIDAS PARA REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA POLICIAL. PARCIAL PROCEDÊNCIA.

I. CASO EM EXAME

1. ADPF ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) contra a política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, apontando violações aos preceitos fundamentais da vida, da dignidade da pessoa humana, da segurança, da inviolabilidade do domicílio e da igualdade.

ADPF 635 / RJ

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Discute-se: (a) possibilidade de reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional, decorrente da violação sistemática a direitos fundamentais na política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro; (b) a adequação do Plano de Redução da Letalidade Policial, editado pelo Estado do Rio de Janeiro; (c) viabilidade da imposição judicial de medidas estruturais para mitigação da letalidade policial, e a sua compatibilidade o princípio da separação dos poderes.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O reconhecimento, pela CORTE, de um estado de coisas inconstitucional é sempre excepcional e depende de requisitos fáticos específicos, além da ocorrência de violações individuais a direitos fundamentais.

4. A segurança pública no Rio de Janeiro constitui quadro de notável complexidade, a exigir abordagens institucionais variadas, não sindicáveis em sede jurisdicional por razões de capacidade técnica.

5. Impossibilidade de regulamentação judicial de meios e técnicas adequadas para a condução de atividades policiais. Reserva de discricionariedade técnica dos órgãos administrativos competentes. Impossibilidade de vedação, em abstrato, ao emprego de helicópteros, armamentos específicos, acesso a prédios públicos, e demais aspectos de operações policiais, a serem aferidos criteriosamente pelas autoridades policiais.

6. A proteção constitucional à inviolabilidade dos domicílios não impede o cumprimento de buscas domiciliares com fundamento em denúncias anônimas.

7. O uso da força policial deve ser regulado por princípios de necessidade, proporcionalidade e razoabilidade, sem

ADPF 635 / RJ

prejuízo da discricionariedade técnica dos agentes de segurança na resposta a situações concretas de risco, o que também impede a vedação genérica ao emprego de técnicas e equipamentos que podem, conforme as circunstâncias de cada caso, revelarem-se adequadas.

8. A obrigatoriedade de uso de equipamentos corporais de geolocalização e gravação audiovisual se justifica na hipótese de atividades de policiamento ostensivo, não se aplicando em atividades normais de investigação.

9. O Ministério Público possui competência constitucional para conduzir investigações independentes nos casos de homicídios praticados por policiais, garantindo imparcialidade e efetividade no controle externo da atividade policial.

10. O Comitê de Acompanhamento proposto pelo Ministro Relator importa no estabelecimento de uma nova instância de controle administrativo com competência para a fiscalização dos órgãos de segurança, o que subverte o desenho institucional de todos os órgãos envolvidos.

11. O cumprimento do Plano de Redução da Letalidade Policial, homologado por esta CORTE com acréscimos, deverá ser fiscalizado pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, com fundamento na sua competência constitucional para o controle externo da atividade policial (art. 129, VII, CF).

IV. DISPOSITIVO

12. Medidas cautelares confirmadas e ADPF julgada parcialmente procedente.

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Em complemento ao

ADPF 635 / RJ

relatório lançado pelo Ministro EDSON FACHIN, anoto que o caso trata de ADPF proposta pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, em face de quadro fático atual da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, notadamente em relação ao aspecto da letalidade da atuação policial.

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

Argumenta, entre outros pontos, que a referida política de segurança pública: (a) estimularia a letalidade da atuação das forças de segurança, por meio, por exemplo, da “utilização de helicóptero como plataforma de tiro e da extinção da gratificação que servia como incentivo à diminuição de mortes cometidas por policiais”; (b) instrumentalizaria a pessoa humana, em nome de “fins maiores”; (c) não observaria leis que impõem obrigações às forças de segurança, como a presença de ambulâncias e equipamentos de saúde nas operações e a instalação de GPS e câmeras de segurança em viaturas, inexistindo “planejamento que leve em conta as evidências estatísticas referentes à alta letalidade da atuação policial no estado, à necessidade de aperfeiçoamento do treinamento dos policiais fluminenses e à melhorias das suas condições de trabalho”; (d) desenvolveria ações que, em tese, configuram ofensa ao direito à privacidade, pois haveria “relatos de utilização irregular de imóveis privados como bases operacionais das forças de segurança, com a construção de seteiras improvisadas nas paredes das casas dos moradores para colocação de arma de fogo”; e (e) prejudicaria especialmente a população negra e os jovens, principais vítimas da violência policial.

O Requerente, ao final, pede que a CORTE determine ao Estado do Rio de Janeiro a adoção de medidas quanto ao planejamento, execução, documentação e controle de ações e rotinas pelos órgãos de segurança pública daquele Estado.

A CORTE, após deferimento parcial pelo Ministro Relator, apreciou

ADPF 635 / RJ

o atendimento dessas medidas, ainda em caráter cautelar (julgamentos do Tribunal Pleno em 18/8/2020 e, em sede de Embargos Declaratórios, em 3/2/2022).

Desde então, o Ministro Relator deu curso a várias iniciativas instrutórias, no sentido de aparelhar os autos com os elementos necessários para a correta apreensão da realidade do Rio de Janeiro. Assim, realizou-se, em 16 e 19 de abril de 2021, audiência pública por videoconferência para discutir a letalidade policial no Rio de Janeiro. O debate destacou a gravidade da violência policial, a impunidade e a necessidade de aprimorar investigações e julgamentos; a urgência de cumprimento das diretrizes da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do fortalecimento do diálogo entre polícias, Ministério Público e Judiciário para garantir uma segurança pública compatível com a Constituição.

Em 16 de fevereiro de 2023, o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), que integra o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL) promoveu reunião entre os órgãos envolvidos, com o objetivo de alinhar entendimento quanto à implementação de medidas para reduzir a violência policial e controlar violações de direitos humanos. Em 4 de maio de 2023, o CESAL realizou nova audiência sobre a instalação de câmeras em fardas e viaturas da polícia do Rio de Janeiro, reunindo representantes do PSB e do governo estadual. As partes concordaram que a fiscalização deve ser permanente para garantir o cumprimento da decisão do STF, enquanto o PSB alegou descumprimentos, como atrasos e falhas no acesso às imagens. O Governo do Estado do Rio de Janeiro apresentou avanços e comprometeu-se a revisar o acesso aos dados e informar o STF em 30 dias, além de apresentar um cronograma de aquisição dos equipamentos.

Em 6 de março de 2025, o Ministro Relator recebeu representantes das partes e entidades envolvidas na ADPF 635 para debater sugestões sobre seu voto e buscar um consenso antes da retomada do julgamento. A audiência abordou temas como letalidade policial, monitoramento das

ADPF 635 / RJ

decisões do STF, uso de câmeras corporais e atuação do Ministério Público.

Culminando esses esforços, foram editados diversos atos normativos pelo Estado do Rio de Janeiro, com o propósito declarado de adequar a atuação policial aos parâmetros estabelecidos pela CORTE. A Nota Técnica do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC) e do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), do STF (eDoc. 1045), resumiu os resultados das várias tratativas entre os órgãos e autoridades envolvidos, consubstanciados no novo marco normativo estadual para a atuação policial, nos seguintes termos:

5. Consideramos que o Estado do Rio de Janeiro apresentou relevante colaboração para assegurar o cumprimento das medidas estabelecidas pelo STF. Nas audiências técnicas, houve importantes avanços sobre: (i) o protocolo de segurança e prevenção de incidentes em unidades escolares; (ii) a capacitação de agentes de segurança para prestar atendimento hospitalar tático; (iii) o serviço de atendimento psicológico aos policiais envolvidos em mortes; (iv) o sistema de controle de armas e munições.

6. Por outro lado, ainda necessitam de maior análise e tratamento: (i) o estabelecimento de taxa de redução da letalidade policial; (ii) a determinação do conceito de excepcionalidade; (iii) a autonomia da perícia forense; (iv) o aperfeiçoamento dos indicadores para mensurar a letalidade; (v) a criação de comissão interinstitucional para o monitoramento de eventual decisão do Supremo Tribunal Federal.

Iniciado o julgamento de mérito na sessão do Pleno de 5/2/2025, o Ministro EDSON FACHIN apresentou voto com conclusão pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da ADPF, para reconhecer o “estado de coisas ainda inconstitucional” em relação ao âmbito fático delimitado pelo

ADPF 635 / RJ

Requerente, e homologar parcialmente o plano apresentado pelo Estado do RJ – “Plano de Redução da Letalidade Policial” – com vários acréscimos.

O julgamento foi suspenso para melhor exame, por todo o colegiado, dos fundamentos do voto do Ministro Relator.

É o relatório.

I. Introdução

Nesta ADPF 635, a CORTE é chamada a se pronunciar sobre uma relevante frente de atuação do Estado brasileiro — segurança pública — e sobre as possibilidades de intervenção e parametrização dessas atividades em sede jurisdicional, sob o excepcional fundamento de sanar o “estado de coisas inconstitucional” que decorreria da violação sistemática e estrutural a direitos fundamentais da população por órgãos de segurança pública.

Já tendo sido a matéria apreciada pela CORTE em sede cautelar, e tendo o Estado do Rio de Janeiro produzido um novo quadro normativo e institucional para a gestão da política de segurança pública, o presente julgamento de mérito examina, em concreto, o PLANO DE REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL, tal como apresentado pelo Rio de Janeiro, além das medidas complementares propostas pelo Ministro Relator.

Nesse cenário, remanesce a discussão sobre (a) possibilidade de reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional, decorrente da violação sistemática a direitos fundamentais na política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro; (b) a adequação do Plano de Redução da Letalidade Policial, editado pelo Estado do Rio de Janeiro; (c) viabilidade da imposição judicial de medidas estruturais para mitigação da letalidade policial, e a sua compatibilidade o princípio da separação dos poderes.

A análise da questão, portanto, deve partir de uma dimensão mais abrangente, com considerações sobre as premissas teóricas da pretensão autoral, e chegar ao exame de questões concretas e pontuais, relacionadas

ADPF 635 / RJ

a específicas rotinas e comportamentos dos órgãos de segurança pública.

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

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

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

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

No exercício da atividade de segurança pública do Estado, a eficiência exigida baseia-se na própria Constituição Federal, que

ADPF 635 / RJ

consagrou a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e determinou que seja exercida com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de seus dois grandes ramos, a polícia judiciária e polícia administrativa.

A ruptura da segurança pública é tão grave que a Constituição Federal permite a decretação do Estado de Defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social, quando ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional; inclusive, com a restrição de diversos direitos fundamentais, conforme previsto no art. 136 do texto constitucional. Caso o próprio Estado de defesa se mostre ineficaz, haverá, inclusive, a possibilidade de decretação do Estado de Sítio, nos termos do inciso I do art. 137 da CF.

A eficiência na prestação da atividade de segurança pública, com absoluto respeito aos Direitos e Garantias Fundamentais, é garantia essencial para a estabilidade democrática no País, devendo, portanto, caracterizar-se pelo direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, eficácia e busca da qualidade.

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

A evidente necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta torna injustificável a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais, bem como seu total distanciamento em relação ao Ministério Público e ao Poder Judiciário.

Observando-se com absoluto rigor os Direitos e Garantias

ADPF 635 / RJ

Fundamentais, é necessária a soma inteligente de esforços institucionais para combater as organizações criminosas, a criminalidade violenta e a corrupção, que, lamentavelmente, ceifam milhares de vidas todos os anos e atrapalham o crescimento de nosso país, especialmente no Estado do Rio de Janeiro.

Todavia, essa necessidade de convergência, ou mesmo sinergia, entre os órgãos de segurança pública, não poderá justificar a completa sobreposição ou mitigação de competências funcionais, especialmente entre níveis federativos diversos. Conforme afirmei nos julgamentos anteriores nesta ADPF 635, a prestação jurisdicional deve adotar uma postura parcimoniosa diante de soluções genéricas de intervenção restritiva no funcionamento normal de órgãos administrativos, sob pena de debilitar políticas públicas relacionadas à prestação da atividade de segurança pública.

Os esforços institucionais devem ser realizados dentro do círculo de competências constitucionais de cada um dos Poderes da República, pois a Constituição, visando, principalmente, a evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais do homem, previu a existência dos Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, repartindo entre eles as funções estatais para que bem pudessem exercê-las, bem como criando mecanismos de controles recíprocos, sempre como garantia da perpetuidade do Estado Democrático de Direito (MARCELO CAETANO. Direito constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. v. 1, p. 244; NUNO PIÇARRA. A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional. Coimbra: Coimbra Editora, 1989; JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO. Aspecto da teoria geral do processo constitucional: teoria da separação de poderes e funções do Estado. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 19, nº 76, p. 97, out./dez. 1982; JOSÉ LUIZ DE ANHAIA MELLO. Da separação de poderes à guarda da Constituição: as cortes constitucionais. 1969. Tese (Cátedra) – Fadusp, São Paulo; MARILENE TALARICO MARTINS RODRIGUES. Tripartição de poderes na Constituição de 1988. Cadernos

ADPF 635 / RJ

de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 3, nº 11, p. 16, abr./jun. 1995; MÁRCIA WALQUÍRIA BATISTA DOS SANTOS. Separação de poderes: evolução até à Constituição de 1988: considerações. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 29, nº. 115, p. 209, jul./set. 1999).

Assim, apesar de independentes, os poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e afastando as práticas de guerrilhas institucionais, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes políticos.

Para tanto, a Constituição consagra um complexo mecanismo de controles recíprocos entre os três poderes, de forma que, ao mesmo tempo, um Poder controle os demais e por eles seja controlado. Esse mecanismo denomina-se teoria dos freios e contrapesos (WILLIAM BONDY. *The Separation of Governmental Powers*. In: *History and Theory in the Constitutions*. New York: Columbia College, 1986; J. GOMES CANOTILHO; VITAL MOREIRA. *Os Poderes do Presidente da República*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991; DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO. *Interferências entre poderes do Estado (Fricções entre o executivo e o legislativo na Constituição de 1988)*. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 26, nº 103, p. 5, jul./set. 1989; JAVIER GARCÍA ROCA. *Separación de poderes y disposiciones del ejecutivo con rango de ley: mayoría, minorías, controles*. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 7, nº 27, p. 7, abr./jun. 1999; JOSÉ PINTO ANTUNES. *Da limitação dos poderes*. 1951. Tese (Cátedra) – Fadusp, São Paulo; ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ. *Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 2021; FIDES OMMATI. *Dos freios e contrapesos entre os Poderes*. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 14, nº 55, p. 55, jul./set. 1977; JOSÉ GERALDO SOUZA JÚNIOR. *Reflexões sobre o*

ADPF 635 / RJ

princípio da separação de poderes: o “parti pris” de Montesquieu. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 17, nº 68, p. 15, out./dez. 1980; JOSÉ DE FARIAS TAVARES. A divisão de poderes e o constitucionalismo brasileiro. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 17, nº 65, p. 53, jan./mar. 1980).

No contexto do presente julgamento, a preocupação com o princípio da separação de poderes e com a observância dos desenhos institucionais estabelecidos pelo constituinte para a conformação da atividade de segurança pública, ambos levam à necessidade de diferenciação e limitação entre interpretação, ativismo judicial e inventividade do juiz, considerando que o pleito apresentado pelo Requerente – caracterização de um estado de coisas inconstitucional - resultaria em um nível de intervenção judicial com potencial de promover a descaracterização do regime constitucional de atribuições e responsabilidades em matéria de segurança pública.

A Suprema Corte norte-americana, assim como outras Cortes, preconiza a manutenção de um equilíbrio entre o legislador e o Judiciário — o que, considerando as características do caso em julgamento, alcança a necessidade de equilíbrio entre Judiciário, Poder Executivo e órgãos administrativos. Nessas hipóteses, como defendido pelo brilhante JUSTICE BENJAMIN CARDOSO, em 1921, há a necessidade de as excentricidades dos juízes se equilibrarem. Como lembra FRANÇOIS RIGAUX, encontra-se essa diferenciação no voto do JUSTICE FRANKFURTER, em *Denis v. United States*, e, sobretudo, no voto dissidente do mesmo juiz em *Textile Workers Union v. Alabama*: “nele Frankfurt acusa o voto majoritário de ter concebido um código de relações de trabalho unicamente deduzido da invenção judicial”.

Confrontado com o mesmo dilema, o Tribunal Constitucional Federal alemão recorreu a um subterfúgio para fixar limites à inventividade do juiz, afirmando que uma lei unívoca não dá azo à interpretação judiciária.

Na França e na Bélgica, a jurisdição constitucional distingue de sua

ADPF 635 / RJ

própria função o denominado “poder de apreciação”(subjetivismos), que cabe apenas às assembleias legislativas eleitas (FRANÇOIS RIGAUX. A lei dos juízes. Martins Fontes: 2003. p. 326/327).

O perigo de confundir a “interpretação constitucional” e mesmo o “ativismo judicial” com a “inventividade” ou “excentricidade judicial” já fora alertado por JOHN LOCKE, em sua grandiosa obra Dois tratados sobre o governo civil, quando afirmou que:

“quem coloca sua própria vontade no lugar das leis, que são a vontade da sociedade expressa pelo legislativo, acaba por alterar o legislativo, e todo aquele que introduzir novas leis sem ter sido autorizado pela escolha fundamental da sociedade e dessa maneira, ou subverte as antigas, renega e derruba o poder pelo qual foram elaboradas e, desse modo, estabelece um novo Legislativo” (Martins Fontes: São Paulo: 1998. p.574-575).

Nesse mesmo sentido, como salientado pelo eminente professor americano de ciência política e estudioso da CORTE SUPREMA, JOSEPH M. BESSETTE,

“A Constituição, parece, não é meramente o que a Corte Suprema diz que ela é e nem mesmo o que cada geração de norte-americanos diz que ela é. É também um conjunto de instituições políticas que incorpora em sua estrutura e em seu funcionamento princípios duradouros de governo popular são [sadio]” (Democracia Deliberativa: O Princípio da Maioria no Governo Republicano. In: R. GOLDWIN, W. SCHAMBRA, A Constituição Norte-Americana. Capitalismo/Democracia. Forense Universitária: Rio de Janeiro, 1986, p. 306).

A interpretação judicial, inclusive construtiva, deve estar lastreada na Constituição, pois não há e não pode existir, como lembra ROSCOE POUND, poder sem limites, uma vez que,

ADPF 635 / RJ

“a democracia não permite que seus agentes disponham de poder absoluto e sejam, como os imperadores romanos orientais, isentos das leis. Uma geração que esteja disposta a abandonar a herança jurídica dos americanos para estabelecer regime absoluto de certa maioria verificada afinal que está sob o domínio absoluto do chefe da maioria” (Liberdade e garantias constitucionais. Ibrasa: São Paulo, 1976, p. 83).

O Estado de Direito trouxe o equilíbrio entre os poderes e a vitória da racionalidade e juridicidade sobre a ideia da mera vingança emotiva, populista e imediata, exigindo-se o devido processo legal, com seus princípios corolário da ampla defesa e contraditório, e o respeito aos direitos e garantias fundamentais., o que se impõe, em especial, no exercício das competências estatais em relação as quais a Constituição atribui o poder punitivo e a possibilidade do uso da força, como ocorre nas atividades de segurança pública.

Nesse contexto, portanto, a letalidade policial – a eventualidade de que o Estado empregue força letal, no contexto de atividades de segurança pública - é um problema gravíssimo que deve ser enfrentado com a maior seriedade e comprometimento possíveis, impondo-se a adoção de medidas objetivas e eficazes capazes de controlar e coibir violações de direitos humanos promovidas pelas forças de segurança pública, especialmente contrárias à própria finalidade desses órgãos, e agentes incumbidos de atividade estatal de elevada importância, que é justamente a de “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

Diante de índices tão elevados e lamentáveis de violência e letalidade em operações policiais, particularmente diante da realidade dramática – e conhecida por todos – enfrentada no contexto das favelas do Rio de Janeiro, essa CORTE não pode, como guardião da Constituição, mostrar-se indiferente ao tema.

A decisão a ser tomada sobre essa questão, no entanto, deve ser

ADPF 635 / RJ

construída com a máxima cautela, considerada a extrema sensibilidade da matéria em julgamento. É preciso atentar-se, aqui, à realidade do problema estrutural em análise, em toda a sua profundidade, não descuidando dos desafios que os órgãos e agentes de segurança pública enfrentam no cumprimento de sua missão, especialmente no contexto das diligências policiais realizadas nas favelas fluminenses.

Os órgãos de segurança pública integram uma carreira diferenciada, como o próprio art. 144 da Constituição Federal reconhece ao afirmar que têm a função de exercer “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, com a finalidade de “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

A razão de ser desse tratamento diferenciado que a Constituição atribui aos órgãos de Segurança Pública reside, essencialmente, na natureza da atividade exercida por seus agentes, que envolve um risco imanente e que acaba desafiando ao extremo a integridade física de seus exercentes.

A atividade estatal desempenhada pela Polícia é relevantíssima, importantíssima e essencial ao Estado de Direito, destinada à manutenção da ordem pública e da paz social. Cuida-se do exercício de uma imprescindível, dignificante, honrosa, porém penosa carreira de Estado.

Os agentes da Força de Segurança Pública têm o compromisso de defender a sociedade 24 horas por dia, além de precisarem manter-se em constante estado de alerta para proteger a vida e integridade física sua e de sua família, uma vez que sua atividade diferenciada os torna muito mais expostos a todo tipo de risco, vinganças e retaliações da criminalidade. Basta ver o absurdo e lamentável número de policiais mortos por ano no Brasil, que não encontra paralelo nas Democracias ocidentais.

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública – 2024 (Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>. Acesso em: 21março 2025), registra dados alarmantes sobre vitimização de policiais em todo o território nacional, em especial no Rio de Janeiro.

ADPF 635 / RJ

Policiais Civis e Militares vítimas de CVLI (crimes violentos letais intencionais), em serviço e fora de serviço - Rio de Janeiro - 2022 e 2023

Brasil e Unidades da Federação	Policiais Civis mortos em confronto em serviço		Policiais Militares mortos em confronto em serviço		Policiais Civis mortos em confronto ou por lesão não natural fora de serviço		Policiais Militares mortos em confronto ou por lesão não natural fora de serviço	
	Ns. Absolutos		Ns. Absolutos		Ns. Absolutos		Ns. Absolutos	
	2022 ⁽¹⁾	2023	2022 ⁽¹⁾	2023	2022 ⁽¹⁾	2023	2022 ⁽¹⁾	2023
Total								
	Ns. Absolutos		Taxa ^{(2) (4)}		Variação			
	2022 ⁽¹⁾	2023	2022	2023	(%)			
Rio de Janeiro	2	-	17	11	-	-	-	-
	19	11	0,4	0,2	-42,1			

Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Instituto de Segurança Pública/RJ (ISP); Ministério da Justiça e Segurança Pública; Fórum Brasileiro de Segurança Pública

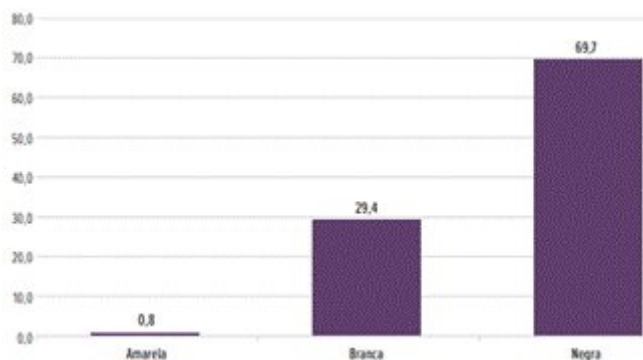
Suicídio de Policiais Civis e Militares - Rio de Janeiro - 2022 e 2023

Brasil e Unidades da Federação	Suicídio de Policiais da Ativa							
	Polícia Militar		Polícia Civil		PM e PC			
	Ns. Absolutos		Ns. Absolutos		Ns. Absolutos		Taxa ^{(2) (4)}	
	2022 ⁽¹⁾	2023	2022 ⁽¹⁾	2023	2022 ⁽¹⁾	2023	2022	2023
Rio de Janeiro	5	13	1	-	6	13	0,1	0,3
								116,7

Fonte: Secretarias de Estado de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Instituto de Segurança Pública/RJ (ISP); Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ponte Jornalismo; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Mortes Violentas Intencionais de Policiais Civis e Militares, por raça/cor (em %) - Brasil, 2023

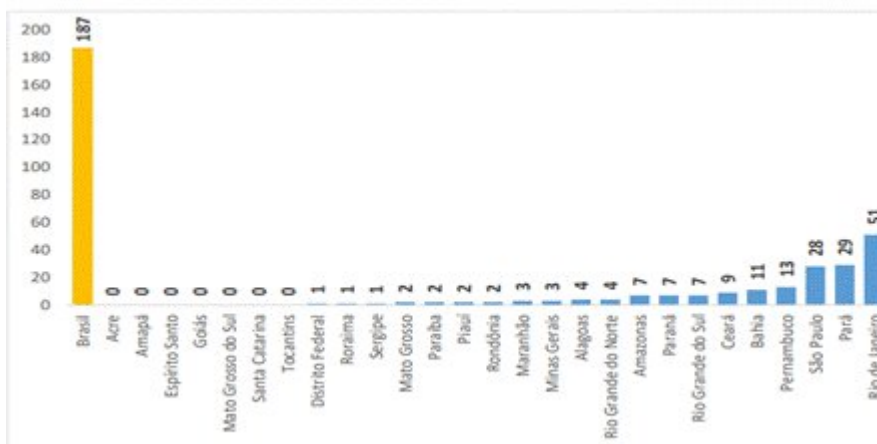
ADPF 635 / RJ



Fonte: Análise produzida a partir dos microdados dos registros policiais e das Secretarias estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024.

O Mapa da Segurança Pública 2024 (Ano Base 2023), com dados do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP), fornece-nos o seguinte panorama da mortalidade policial no Brasil:

Gráfico 31 – Quantidade de mortes de agente do estado no Brasil, por UF, em 2023



Fonte: SINESP (Dados fornecidos pelos estados e Distrito Federal)

Data da extração dos dados: 16/02/2024

* MA, RJ, RO e SC não forneceram dados no VDE até a data de extração

É sempre o caso de, em discussão de temas relacionados à segurança pública, ressaltar a natureza excepcional da atividade policial, carreira de Estado que exige de seus integrantes o comprometimento de sua própria segurança pessoal. Policiais saem todos os dias de casa sabendo que a qualquer momento poderão morrer, não só por casos fortuitos ou força maior, como todos os demais seres humanos, mas também para defender

ADPF 635 / RJ

a vida, a integridade física e o patrimônio de outras pessoas que nem ao menos conhecem. Trata-se do exercício do que, particularmente, considero um verdadeiro sacerdócio, que é a carreira policial. Mais do que uma profissão, é o braço armado do Estado, responsável pela garantia da segurança interna, ordem pública e paz social.

Para que seja possível e viável o desempenho dessa importante missão, a Constituição atribui ao Estado, nas pessoas dos agentes responsáveis pela segurança pública – e desde que no exercício dessa finalidade constitucional específica –, o monopólio do uso legítimo da força. Trata-se, em rigor, do exercício do poder de polícia administrativa, voltado para a proteção dos cidadãos, à preservação da ordem e da incolumidade pública.

A CORTE já endereçou um juízo de censura ao fato de que o uso legítimo da força tem produzido resultados inaceitáveis, notadamente no Rio de Janeiro. Sem qualquer desabono à competência constitucional dos órgãos locais de segurança pública, é urgente a reavaliação quanto ao modo de exercício dessas competências, com vista a reduzir a ocorrência de violações a direitos humanos.

II. Reconhecimento do estado de coisas inconstitucional (ou “natureza estrutural do litígio”).**II.a. Dados sobre a realidade do Rio de Janeiro**

Não há dúvida de que a segurança pública no Estado e na cidade do Rio de Janeiro levanta questionamentos sérios quanto à efetividade de direitos fundamentais garantidos pela Constituição à população local.

Naturalmente, a segurança pública e o combate ao crime organizado constituem um problema nacional, cada Estado e localidade tem desafios próprios, mas as condições sociais, históricas, demográficas e urbanísticas do Rio de Janeiro o tornam merecedor de atenção especial, como exemplificado acima, e como também o demonstra a intervenção federal promovida pela União em 2018, com fundamento justamente em razão do grave comprometimento da ordem pública, além de inúmeras

ADPF 635 / RJ

operações das Forças Armadas em passado recente (p.ex., a ocupação do Complexo do Alemão, em 2007), visando a apoiar os órgãos locais de segurança.

O custo social e humano da violência urbana também é de amplo conhecimento dessa CORTE, sobretudo em razão dos aportes trazidos aos autos desta ADPF no curso de sua instrução, mas também por outros canais institucionais e pela imprensa, pelos quais a realidade do Rio de Janeiro repercute em todo o Brasil.

Não será demais realçar, como já referido pelo Ministro Relator, a grande extensão territorial de áreas dominadas pela criminalidade, bem como a profundidade operacional das facções criminosas. Segundo o Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da UFF e Instituto Fogo Cruzado, a dimensão do problema pode ser quantificado na seguinte escala:

Atualização do Mapa dos Grupos Armados mostra que em 16 anos a área do Grande Rio sob controle de grupos armados dobrou (crescimento de 105,73%). Nesse período, as milícias cresceram 204,6%, triplicando o seu domínio territorial. Comando Vermelho e Terceiro Comando Puro cresceram respectivamente 89,2% e 79,1%.

Ao todo, de 2.565,98 km² de área urbana habitada da região metropolitana do Rio de Janeiro (retiradas a cobertura vegetal, áreas rurais e bacias hidrográficas), 18,2% esteve sob o domínio de algum grupo armado em 2023. Em 2008, as áreas dominadas representavam 8,8%. Isso significa que nos últimos 16 anos a área da região metropolitana do Rio de Janeiro sob controle de grupos armados dobrou (crescimento de 105,73%).

(Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da UFF e Instituto Fogo Cruzado. Disponível em: <https://geni.uff.br/2024/06/04/atualizacao-do-mapa-historico-dos-grupos-armados/>)

ADPF 635 / RJ

Pesquisas indicam que cerca de 3,7 milhões de pessoas vivem em local controlado por algum grupo criminoso, ou o equivalente a 57,1% da população da capital (Mapa detalha controle de grupos armados no Rio de Janeiro. Elaboração Fogo Cruzado, GENI-UFF, NEV-USP, Pista News. Disponível em: <https://fogocruzado.org.br/mapadosgruposarmados>)

Embora esse tipo de criminalidade não seja exclusividade do Rio de Janeiro, nele o cenário de evolução destas nas últimas décadas chegou a um patamar inédito, comprometendo a higidez de instituições responsáveis por esta, inclusive pelo sistema criminal.

Mais ainda, tais organizações não somente aumentaram seu domínio territorial mediante uso da força, expandindo os lucros auferidos nos diversos ramos de economia ilegal, como, especialmente, enraizaram tentáculos em instituições, corrompendo agentes públicos e políticos por meio de seu poderio financeiro.

Uma das principais características das organizações criminosas atuantes no estado do Rio de Janeiro, além do domínio territorial mediante uso da força, e da capacidade de corromper agentes públicos e políticos em escala, é a projeção política que tais grupos alcançaram nos últimos anos, seja na esfera municipal, estadual e federal.

Como consequência do domínio territorial de tais grupos, operou-se uma perfeita simbiose entre criminosos de atuação direta em mercados ilegais (contraventores, milicianos, narcotraficantes) e agentes públicos e políticos corruptos, amealhando poder econômico e representatividade política.

O relatório final da CPI das Milícias, de 14/11/2008, portanto há mais de dezesseis anos, já trazia em si mapeamento de lideranças políticas em áreas de milícias, tendo tal situação evoluído até a presente data, como demonstraram investigações nas quais restou clara a utilização do cargo parlamentar para patrocínio dos interesses econômicos de milícias e tentativa de influência na nomeação de cargos estratégicos de comando de policiamento ostensivo na região sob domínio de facções criminosas

ADPF 635 / RJ

Em relação ao narcotráfico, se observou não somente a expansão dos territórios, como também a sedimentação de enclaves criminosos no Rio de Janeiro, assim como a difusão dessa modalidade de atuação ostensiva para outros estados da federação, notadamente nas regiões norte e nordeste, assim como o abrigo de lideranças de outras regiões nesses territórios.

É notoriamente conhecida a extensão e profundidade organizacional das facções no domínio desses territórios. Ou mesmo a sua ousadia. Em data relativamente recente, por exemplo, os principais veículos da imprensa nacional repercutiram o desenvolvimento de atividades como a de centros de treinamento de guerrilha no Complexo da Maré:

Notícia - “EXCLUSIVO: imagens mostram criminosos dando treinamento de guerrilha no Complexo da Maré” (24/9/2023)

“Em uma das imagens capturadas pela polícia, é possível ver dois instrutores ensinando grupos de 15 a 20 homens, todos armados com fuzis. Os investigadores identificaram algumas práticas similares às que são aprendidas nas forças de segurança: rotina de exercícios físicos; técnicas de progressão em terrenos conflagrados; reação a emboscadas; deslocamento no escuro; simulação com explosões de bombas.”

(<https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2023/09/24/exclusivo-imagens-mostram-criminosos-dando-treinamento-de-guerrilha-no-complexo-da-mare.ghtml>)

O tema sob julgamento demanda também uma apreciação da CORTE sobre o volume de recursos financeiros e materiais mobilizados pelas facções criminosas a partir de dados sobre tráfico de drogas e armas, a exploração de jogos ilegais, fabricação de cigarros clandestinos e de exploração econômica ilegal que se impõem mediante violência, ou grave ameaça, sobre a população. Nesse sentido:

ADPF 635 / RJ

Notícia - “Número de apreensões de arma de fogo em 2023 cresce 28% em relação a 2022”(19/6/2024)

“O Rio de Janeiro foi a Unidade da Federação com mais armas apreendidas em 2023: 2.220, das quais 1.916 foram resultado de ações da Polícia Federal, 137 apreensões por parte da Polícia Rodoviária Federal e outras 147 por agentes da Força Nacional de Segurança.

<https://www.gov.br/secom/pt-br/acao-a-informacao/comunicabr/noticias/numero-de-apreensoes-de-arma-de-fogo-em-2023-cresce-28-em-relacao-a-2022#:~:text=O%20Rio%20de%20Janeiro%20foi,da%20For%C3%A7a%20Nacional%20de%20Seguran%C3%A7a>.

Notícia - “Policial federal aposentado é chefe de esquema de tráfico internacional de armas, diz PF” (20/3/2025)

“De acordo com as investigações, o esquema enviou 2 mil fuzis de Miami para o Rio de Janeiro — destinado às favelas do Comando Vermelho (CV).”

<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2025/03/20/chefe-de-esquema-de-traffic-internacional-de-armas.ghtml>

Notícia - Polícias do Rio de Janeiro tiraram 732 fuzis das ruas em 2024 (25/1/2025)

“Em 2024, as forças estaduais de segurança registraram 42.389 prisões em flagrante, representando um aumento de 14,7% em relação a 2023. Houve também 23.930 registros de apreensões de drogas, 6,2% a mais; 19.034 veículos roubados/furtados foram recuperados, 52 a cada 24 horas, um crescimento de 29,7%.”

ADPF 635 / RJ

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2025-01/policias-do-rio-de-janeiro-tiraram-732-fuzis-das-ruas-em-2024#:~:text=Em%202024%2C%20as%20for%C3%A7as%20estaduais,crescimento%20de%2029%2C7%25.>

Notícia - Crime organizado fatura R\$ 146 bilhões em negócios legais no Brasil, diz Fórum de Segurança Pública (6/12/2024)

“Um levantamento do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) aponta que o crime organizado faturou ao menos R\$ 146,8 bilhões no ano de 2022 com a exploração do tabaco, ouro, combustíveis e bebidas — produtos do comércio legal.”

“Segundo o presidente da FBSP, as organizações criminosas, principalmente o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho, "ganham mais dinheiro com outras atividades do que só o tráfico de drogas". Confira a receita de cada produto legal explorado pelo crime organizado: tabaco e cigarro - R\$ 10,3 bilhões; ouro - R\$ 18,2 bilhões; bebidas - R\$ 56,9 bilhões; combustíveis e lubrificantes - R\$ 61,4 bilhões”

Notícia - Polícia estima que esquema do CV que lavava dinheiro para tráfico da Bahia movimentou R\$ 80 milhões (20/2/2025)

“Os alvos são suspeitos de envolvimento num esquema explorado pela facção criminosa Comando Vermelho para lavar dinheiro do tráfico de drogas na Bahia com a abertura de empresas e de comércios em território Fluminense. A estimativa do delegado José Bezerra, do Denarc, é a de que o bando movimentou, em dois anos, cerca de R\$ 80 milhões.”

<https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2025/02/20/policia->

ADPF 635 / RJ

estima-que-esquema-do-cv-que-lavava-dinheiro-para-traffic-
da-bahia-movimentou-r-80-milhoes.ghtml

II.b. Exame do Plano de Redução de Letalidade Policial - Dados sobre as operações realizadas sob a égide da ADPF 635

O *Plano Estadual de Redução de Letalidade em Decorrência de Intervenção Policial* instituído pelo Decreto Estadual 48.002/2022 estabelece “eixos de atuação, programas e ações, e, a partir desses, metas, diretrizes, obrigações e vedações destinadas a prevenir a ocorrência de resultados letais decorrentes de intervenção policial quando do cumprimento de suas obrigações constitucionais e legais”.

Dispõe, assim, sobre atividades materiais da Administração Pública estadual voltadas ao aprimoramento de agentes públicos em prol da redução da letalidade policial, bem como aquisição de equipamentos e regulamentação de procedimentos em conformidade com o julgamento da CORTE.

O art. 4º do referido Plano elenca as medidas internalizadas pelos órgãos de segurança do Rio de Janeiro:

Art. 4º Para atingir os objetivos definidos neste Decreto, a SEPOL e a SEPM, sem o prejuízo da adoção de outras vedações ou imposições adicionais, deverão pautar suas operações planejadas e não emergenciais, notadamente as de natureza repressiva em áreas sensíveis, bem como as medidas administrativas habituais pós ocorrência de tais operações pelos seguintes preceitos:

I - Não utilização de bens públicos de serviços essenciais, especialmente das áreas de saúde e educação, como bases operacionais de ações repressivas;

II - Início de operações policiais planejadas, especialmente as de natureza repressiva em áreas sensíveis, em horários de menor movimentação da população local, observadas as características de cada local, evitando-se, principalmente, os horários escolares (entrada e saída de alunos);

ADPF 635 / RJ

III - O uso de helicóptero se dará, preferencialmente, como base de observação para a produção de dados que minimizem os riscos das operações policiais, especialmente as de natureza repressiva em áreas sensíveis, e, em casos excepcionais e quando necessário para a cobertura estratégica das equipes terrestres, sabendo-se que este equipamento é extremamente eficaz como elemento dissuasivo, de superioridade bélica estatal, desencorajando o conflito;

IV - Utilização de câmeras de uso individual e de emprego coletivo em veículos de uso especial (helicópteros e viaturas blindadas);

V - Aprimoramento das respectivas estruturas investigativas e correcionais, bem como das técnicas de acompanhamento e investigação das ocorrências policiais com uso de força e que tenham tido atuações violentas, em especial as que apresentem resultados letais;

VI - Aprimoramento dos sistemas de controle e fiscalização da utilização dos equipamentos letais e também dos de menor potencial ofensivo;

VII - Comunicação das operações ao Promotor Natural, imediatamente após seu início e, a respeito dos resultados obtidos, em até 24 horas após a sua realização;

VIII - Comunicação prévia, dentro de prazo que não prejudique a eficácia das operações, aos órgãos Federal, Estadual e Municipal das áreas de Educação e de Saúde, de maneira que os Diretores e Chefes das Unidades, com o desencadeamento das operações, tenham tempo hábil de reduzir os riscos à integridade física das pessoas sob sua responsabilidade.

Além disso, atos das Secretarias de Estado estabeleceram métricas para a redução dos indicadores de aquisição, capacitação e implementação dessas medidas, bem como metas de redução dos índices de letalidade policial, a partir de objetivos como redução do emprego de armas de fogo em abordagens policiais, entre outras metas e ações

ADPF 635 / RJ

estratégicas.

Essa nova base normativa deve ser avaliada ainda em vista da atividade efetivamente desempenhada pelos órgãos de segurança, no período subsequente aos julgamentos da CORTE, nos quais impostas restrições à atuação policial com a finalidade de reduzir a letalidade policial.

Segundo informações da Subsecretaria de Planejamento e Integração Policial (Secretaria de Estado da Polícia Civil), a quantidade de operações contra organizações criminosas (tráfico e milícias) atingiram o seguinte montante:

ANO	Quantidade de operações		Quantidade de operações baseadas em denúncia anônima	Quantidade de operações emergenciais	Prisões	Apreensões de adolescente infrator
	Tráfico	Milícia				
2022	54	4	0	8	67	6
2023	81	3	0	19	244	16
2024	76	18	0	16	276	9
Total	211	25	0	43	587	31

Em relação à apreensão de drogas e armamentos, essas operações registraram os seguintes resultados:

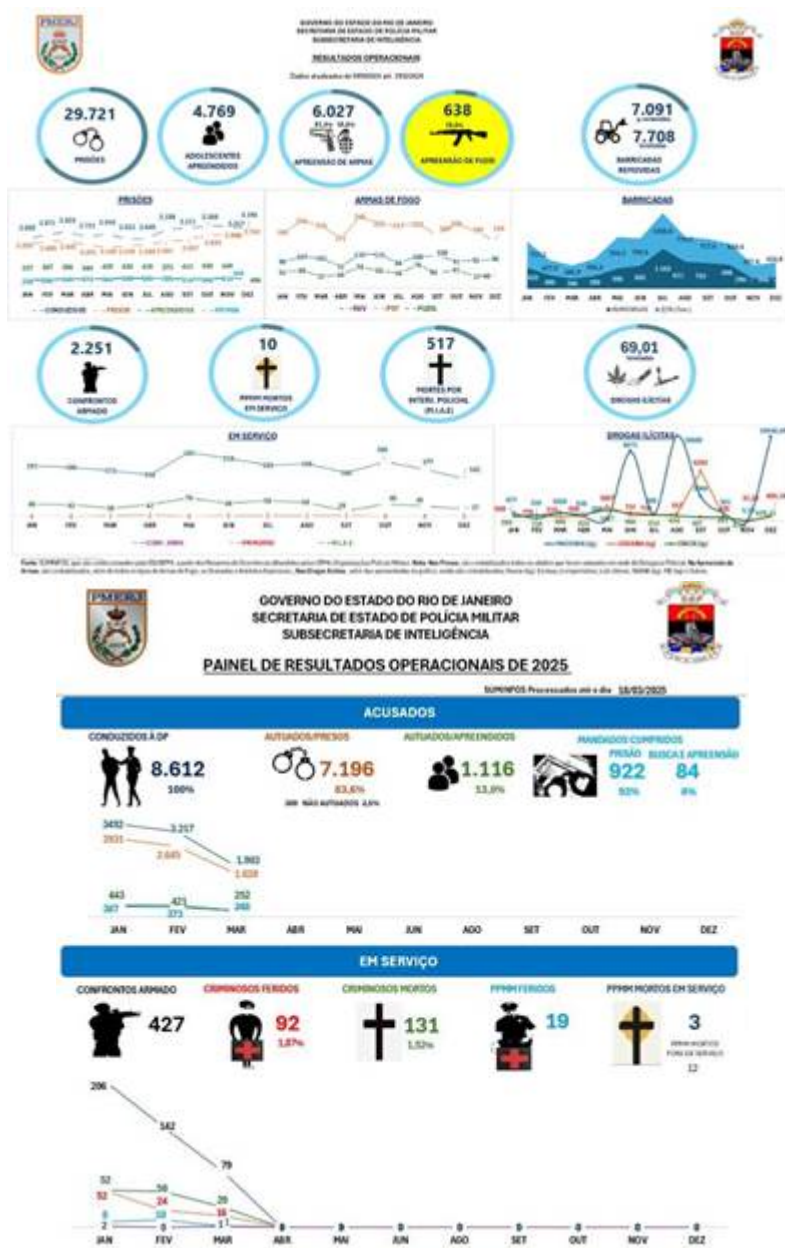
Ano	Apreensões de armas					Apreensões de entorpecentes		
	Fuzil	Pistola	Espingarda	Submetr.	Metralhad.	Maconha	Cocaína	Crack
2022	6	14	1	1	0	239,9kg	14,1 kg	4,2 kg
2023	31	18	4	0	2	2,8 ton	110,5 kg	10,4 kg
2024	18	24	1	0	0	7,37ton	726,3 kg	6,5 kg
Total	55	56	6	1	2	10,41 ton	850,9 kg	21,1 kg

A tabela acima omite a apreensões de outras modalidades de entorpecentes, como ecstasy, MDA, haxixe, cloreto de metileno (loló) e tricloroetileno.

A Secretaria de Estado de Polícia Militar, a seu turno, apresenta os

ADPF 635 / RJ

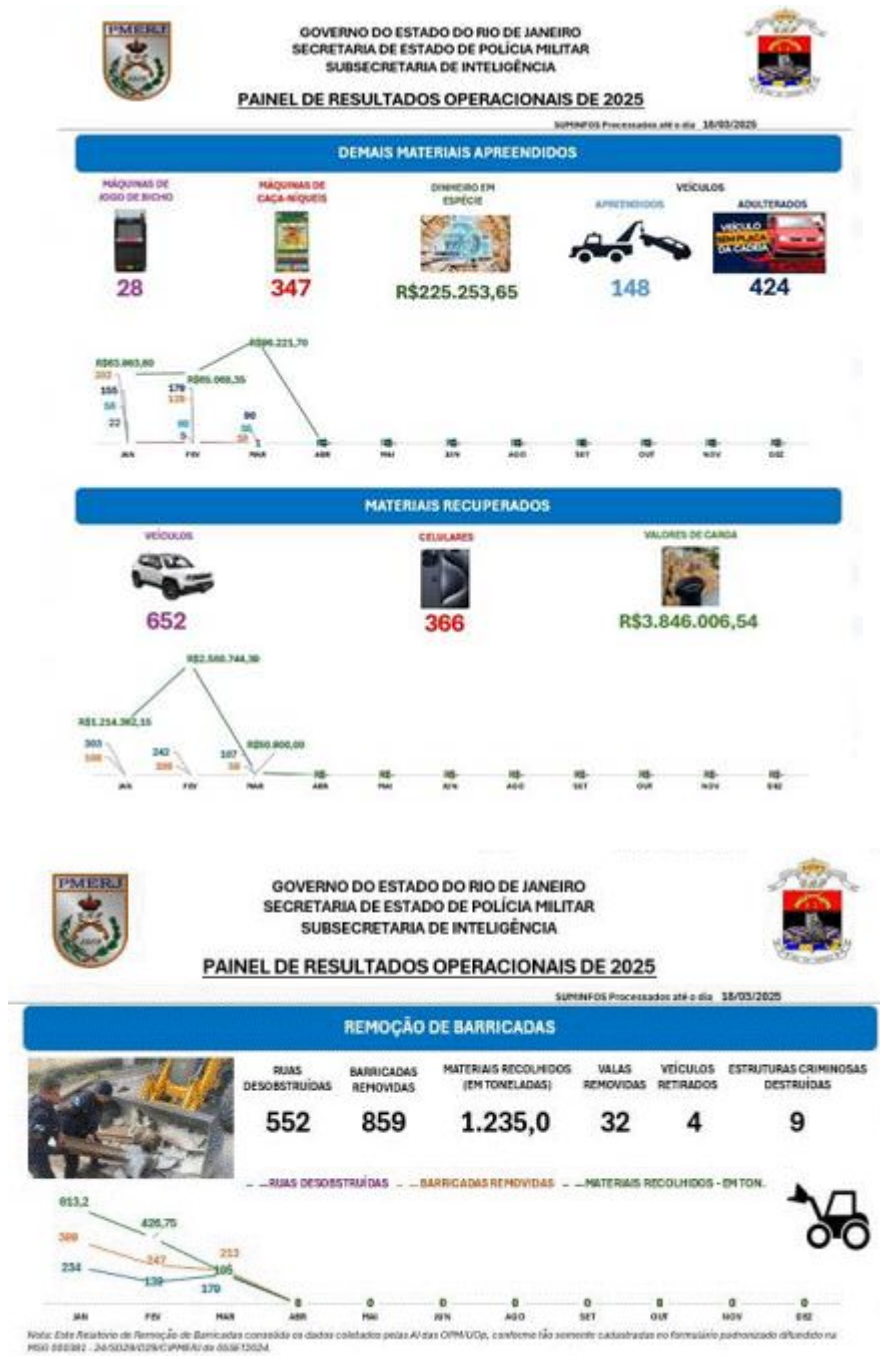
seguintes resultados operacionais para o período abrangido pela eficácia da decisão proferida nos presentes autos, a começar por 2024:



ADPF 635 / RJ



ADPF 635 / RJ



Esses dados dão uma dimensão da escala das operações em curso no âmbito da segurança pública do Rio de Janeiro. Permitem mensurar o volume de recursos, humanos e materiais, empregados pelos órgãos locais, bem como permite mensurar o universo de destinatários dos serviços prestados à população do Rio de Janeiro, em especial as

ADPF 635 / RJ

comunidades sujeitas ao domínio de facções criminosas.

O grave problema da letalidade policial deve, portanto, ser analisado à luz dessa realidade.

II.c. Análise sobre o cabimento da abordagem de “processo estrutural”: o estado de coisas inconstitucional.

Os precedentes da CORTE a respeito da possibilidade de exercício de sua Jurisdição em contexto específico de estado de coisas inconstitucional não dispensam a análise mais detida sobre as características (cabimento, requisitos, limites e possibilidades) dessa forma de atuação jurisdicional.

Em primeiro lugar, porque esses precedentes foram editados em caráter muito excepcional, sendo necessária um juízo de distinção entre os quadros fáticos de cada julgamento. Mesmo um caso de ampla e persistente repercussão sobre direitos fundamentais não justificará a intervenção atípica da CORTE se essas violações não apresentarem certas características (p.ex., omissões decorrentes de “vazios” de competência).

A abordagem (ou técnica discursiva/decisória) em questão é apta a produzir resultados proveitosos em favor do objeto tutelado apenas em cenários específicos, considerando o prejuízo decorrente da subversão do funcionamento normal das instituições constitucionalmente investidas de autoridade na matéria.

No caso da questão carcerária, a CORTE entendeu presente o elemento da omissão persistente e deliberada, a partir de uma valoração de circunstâncias históricas e políticas a permitir a conclusão de que os processos políticos e administrativos em matéria de gestão do sistema carcerário, em seu desenho e funcionamento normais, não eram idôneos à superação das violações recorrentemente verificadas no sistema prisional. No segundo precedente, de modo semelhante, a análise de dados de execução orçamentária, além de outros atos concretos praticados pelo Poder Executivo federal, convenceu a CORTE da intenção deliberada do Governo Federal em desmobilizar várias políticas públicas de proteção

ADPF 635 / RJ

ambiental.

Anoto ainda, embora não se trate de precedente definitivo da CORTE, questão tratada na ADPF 976, a respeito das políticas de assistência à população em situação de rua (ADPF 976-MC-Ref, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 22/8/2023). Também nessa situação, entendi que o delineamento fático, suas circunstâncias e implicações, justificariam uma abordagem estrutural.

Entretanto, a questão da letalidade de operações policiais, no contexto dos problemas de segurança pública do Rio de Janeiro, apesar de grave e alarmante, não está imbuída dessa mesma característica. Ao contrário de uma omissão estrutural deliberada, há, na verdade, uma série de controvérsias sobre o modo e oportunidade de agir do Estado em face da criminalidade organizada, especialmente em relação a territórios dominados pelo crime, diante dos custos humanos e sociais envolvidos tanto na hipótese de intervenção policial como na hipótese de “convivência” ou “acomodação” com as facções criminosas.

Embora seja evidente que problemas complexos não admitem soluções simples, essa constatação se mostra ainda mais pertinente no caso em debate, no qual há grande expectativa quanto à eficácia de um julgamento da CORTE para resolver questões dessa natureza.

A literatura especializada sobre o tema assenta a conveniência e proveito desse tipo de intervenção por Cortes Constitucionais em vista dos efeitos de visibilidade (violações de direitos de populações marginalizadas vêm ao debate de toda a sociedade) e de “*desbloqueio institucional*” (GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. *Cortes y cambio social: Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Colección DeJusticia, 2010).

A aplicação do estado de coisas inconstitucional ao caso, com o devido respeito às posições em contrário, subestima a complexidade dos desafios postos aos órgãos locais, em matéria de segurança pública e, notadamente, de letalidade policial e operações de prevenção e repressão ao crime organizado. E, além disso, empenha a Jurisdição da CORTE em

ADPF 635 / RJ

iniciativas que extrapolam suas capacidades institucionais.

Vários dos pedidos constantes da petição inicial, como apontado pela Advocacia-Geral da União, postulam providências equiparáveis aos efeitos de uma intervenção federal (medida emergencial de excepcional gravidade), uma vez que implicam a assunção de competências locais por órgãos da União. E como lembrado, intervenção federal já houve, além de várias GLOs, sem que, em seu conjunto, tenham sido alcançados os resultados que, na presente ADPF, espera-se alcançar.

Na ausência de clareza e consenso sobre as medidas que seriam efetivas para a superação das violações apontadas, em sua dimensão estrutural, como se tinha nos precedentes anteriores da CORTE, sobressai a dificuldade decorrente da incapacidade institucional do Poder Judiciário em estabelecer diretrizes técnicas para a atuação dos órgãos de segurança. Apesar de comporem um mesmo sistema de justiça, com evidentes pontos de afinidade e convergência, há entre Judiciário, carreiras jurídicas e órgãos de segurança diversas diferenças de formação técnica e regime funcional, estabelecidas pela própria Constituição com o propósito de promover especialização e organicidade entre elas.

A possibilidade de mitigação dessas diferenças em decorrência da adoção de um critério flexível de estados de coisas inconstitucional, que lhe retire o caráter excepcional, resultaria na subversão de regras de competência. A fixação de standards genéricos de atuação em sede judicial, além de não alcançar o efeito pretendido, atrai outros riscos, como a vulnerabilização das polícias, uma vez que sua atuação se torna mais operacionalmente mais previsível pela criminalidade, ou a geração de “incertezas interpretativas” para os agentes envolvidos na condução de situações concretas, como apontado pelo Procurador-Geral de Justiça do Rio de Janeiro.

Reitero a observação de que a doutrina especializada no tema faz severas objeções ao uso indevido de abordagens estruturais justamente com fundamento nas ideias de separação de poderes, capacidades técnicas institucionais (Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega, Eduarda

ADPF 635 / RJ

Peixoto da Cunha França e Matheus Casimiro. *Processos Estruturais e Diálogo Institucional: Qual o Papel do Poder Judiciário na Transformação de Realidades Inconstitucionais?* REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 105–137, 2022).

As características do caso realçam a relevância dessas objeções. Os órgãos judiciais, seja pelo seu desenho institucional, seja pelas características de sua formação e cultura organizacional, apresentam uma limitação quanto à apreensão de argumentos não estritamente jurídicos; que dependam de fatos e conhecimentos diversos, especialmente aqueles relacionados ao cotidiano das rotinas policiais (Renee do Ó Souza, Luiz Fernando Rossi Pipino, Andrea Walmsley Soares Carneiro. *Contornos jurídicos da letalidade policial*. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 83, jan./mar. 2022).

O risco de erros de apreciação e prognose no curso de processos estruturais também é objeto de alerta por Roberto de Aragão Ribeiro Rodrigues e Murilo Strätz (RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro; STRÄTZ, Murilo. *Processos estruturais e diálogos institucionais: por uma dogmática sem dogmas*. Suprema – Revista de Estudos Constitucionais, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 2, p. 453–492, 2024), que afirmam que “o Judiciário deve ter compreensão de suas limitações em certas hipóteses e agir a partir dessa tomada de consciência, sob pena de trazer ainda mais instabilidade para os conflitos de interesses que desaguam diariamente nas barras de seus já sobrecarregados tribunais” e que, portanto, “o Judiciário não pode agir como se detivesse o monopólio do conhecimento”.

Em sentido semelhante, Edilson Vitorelli (VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como?. Suprema – Revista de Estudos Constitucionais, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 1, p. 253–297, 2024) aponta as dificuldades e implicações do envolvimento da CORTE em processos estruturais, reconhecendo situações em que a sua atuação pode se mostrar adequada, define as características em processos estruturais que indicariam uma boa probabilidade de obtenção de resultados significativos na resolução de

ADPF 635 / RJ

problemas estruturais, entre eles, a circunstância de ser *“possível determinar uma quantidade pequena e concreta de metas, indicadores e atingimento dessas metas, cronograma e rol de responsáveis pela sua implementação, de modo a levar a crer que o acompanhamento da execução, após a decisão, possa se desenvolver em tempo razoavelmente reduzido e com baixo grau de litigiosidade”*.

E o autor, discorrendo diretamente sobre a presente ADPF 635, entende ausente essa característica, considerando se tratar de questão de *“complexidade imensurável, envolvendo uma série de variantes fáticas difíceis de diagnosticar, abordar e avaliar os resultados”*, a envolver um debate sensível com *“aproximadamente 40 sujeitos processuais distintos, com posições e prioridades quanto ao tema não inteiramente coincidentes”*, com dificuldades para a formação de consensos, além da já mencionada insuficiência de expertise técnica.

Portanto, o conhecimento em sede de Jurisdição Constitucional, por essa CORTE, das graves violações aos direitos humanos da população do Rio de Janeiro, não permite a intervenção direta sobre atribuições de outros órgãos constitucionalmente competentes.

III. Respeito à competência técnica dos órgãos de segurança pública

As medidas recomendadas pelo Ministro Relator, em acréscimo àquelas encampadas pelo Estado do Rio de Janeiro, em seu Plano de Redução da Letalidade Policial, tratam, em sua maioria, de providências salutares para o debate público sobre atuação policial.

Em sua essência, veiculam a obrigatoriedade de produção de dados, com métricas e indicadores para a aferição da proporcionalidade de rotinas e técnicas de enfrentamento ao crime. Nesse sentido, os itens 1.2.1. (mensuração e monitoramento de dados); 1.2.2. (operabilidade desses dados no SINESP); item 11 (formalização e envio ao Ministério Público de relatórios detalhados ao fim de cada operação); 12 (preservação de vestígios); 15 (controle externo pelo Ministério Público, mediante a

ADPF 635 / RJ

investigação de fatos imputados a agentes de órgãos de segurança); entres outros itens de seu voto.

Por outro lado, certas medidas estabelecem vedações ou obrigatoriedades peremptórias quanto ao uso de técnicas, equipamentos, rotinas etc., pelas quais os órgãos de segurança pública ficam impedidos de examinar, em cada situação concreta, a adequação e proporcionalidade desses instrumentos.

Conforme exposto adiante, não é cabível esse tipo de restrição judicial à atuação de órgãos administrativos.

III. a. Exclusão da “excepcionalidade” do uso da força pelos órgãos de segurança pública.

O poder de polícia que o Estado detém, de forma privativa, para a persecução dessas finalidades constitucionais, muitas vezes acaba sendo exercido de forma a limitar, em determinadas situações concretas, direitos e garantias fundamentais, desde que, obviamente, sejam satisfeitos todos os requisitos legais e constitucionais para tanto.

O agente incumbido pela segurança pública poderá, portanto, no cumprimento de suas atividades, fazer o uso de seu poder de polícia, entre eles o emprego da força, para coibir uma ameaça à segurança pública, como medida necessária para garantir o bem-estar coletivo, a incolumidade das pessoas e a paz social. Detém, para tanto, os atributos de discricionariedade, que é a liberdade para agir com base nos princípios da oportunidade e da conveniência, com seus limites definidos pela própria lei, além de autoexecutoriedade e coercibilidade de suas decisões.

Esse mesmo poder de polícia administrativa, no entanto, não é ilimitado, destinando-se estritamente ao atendimento de interesse público, condicionado à observância dos ditames legais e podendo ser invocado, tão somente, ante a inexistência de qualquer outro meio eficaz para o alcance do objetivo pretendido.

O uso da força, nesse contexto, como desdobramento do poder de polícia atribuído ao Estado, deve atender aos mesmos requisitos, voltada

ADPF 635 / RJ

à persecução de um objetivo legal – no caso, a garantia de segurança pública - em conformidade com as normas e regulamentos vigentes e atendendo a padrões de estrita necessidade e proporcionalidade, ou seja, compatível com a gravidade da ameaça enfrentada.

A utilização da força e de armas de fogo pelos agentes estatais não pode significar, absolutamente, a violência policial, que é uma prática abusiva, arbitrária e inconstitucional, apta a configurar crime ou infração disciplinar.

De modo a assegurar que o poder de polícia seja legitimamente exercido, o uso da força deve ser destinado justamente para a preservação da lei e da ordem, da segurança, da vida e da integridade física das pessoas, devendo atender a uma série de princípios e regras legais previstos no ordenamento jurídico.

No âmbito internacional, merece destaque o Código de Conduta para Encarregados da Aplicação da Lei, adotado por meio da Resolução 34/169, da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 17/12/1979, com sete princípios sem caráter vinculante para orientar a atuação dos agentes da segurança pública, valendo enfatizar, sobre os padrões para o uso da força, as seguintes balizas:

Artigo 2º No cumprimento do dever, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar e proteger a dignidade humana, manter e apoiar os direitos humanos de todas as pessoas.

Artigo 3º Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem empregar a força quando estritamente necessária e na medida exigida para o cumprimento do seu dever.

Comentário: O emprego da força por parte dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei deve ser excepcional. Embora se admita que estes funcionários, de acordo com as circunstâncias, possam empregar uma força razoável, de nenhuma maneira ela poderá ser utilizada de

ADPF 635 / RJ

forma desproporcional ao legítimo objetivo a ser atingido. O emprego de armas de fogo é considerado uma medida extrema; devem-se fazer todos os esforços no sentido de restringir seu uso, especialmente contra crianças. Em geral, armas de fogo só deveriam ser utilizadas quando um suspeito oferece resistência armada ou, de algum outro modo, põe em risco vidas alheias e medidas menos drásticas são insuficientes para dominá-lo. Toda vez que uma arma de fogo for disparada, deve-se fazer imediatamente um relatório às autoridades competentes.

Registre-se, ainda, os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, citados pelo eminente Ministro EDSON FACHIN em seu voto. Foram adotados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana, Cuba, de 27 de agosto a 7 de setembro de 1999, com 26 diretrizes gerais e específicas sobre a matéria.

No âmbito do direito nacional, o Código de Processo Penal estabelece as seguintes possibilidades de uso da força no exercício da atividade policial, se indispensável, no caso de *“resistência ou de tentativa de fuga do preso”* (art. 284), e na execução de mandados judiciais (art. 293).

Além disso, o Código Penal também estipula determinadas causas de exclusão da ilicitude da conduta do agente policial que, no desempenho da atividade de segurança pública do Estado, fizer uso de força, como o estado de necessidade e a legítima defesa (arts. 23 a 25 do CP). Disposições muito semelhantes a essas previsões do CP e do CPP são encontradas no Código Penal (art. 42) e de Processo Penal Militar (arts. 231, 232 e 234), respectivamente.

Destaca-se, também, a Portaria 4.226, de 31 de dezembro de 2010, que estabelece diretrizes a serem seguidas pelos órgãos incumbidos da segurança pública, inclusive no que diz respeito ao emprego da força, apontando os seguintes princípios como norte:

ADPF 635 / RJ

O uso da força por agentes de segurança pública deverá obedecer aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência.(...)

Princípio da Conveniência: A força não poderá ser empregada quando, em função do contexto, possa ocasionar danos de maior relevância do que os objetivos legais pretendidos.

Princípio da Legalidade: Os agentes de segurança pública só poderão utilizar a força para a consecução de um objetivo legal e nos estritos limites da lei.

Princípio da Moderação: O emprego da força pelos agentes de segurança pública deve sempre que possível, além de proporcional, ser moderado, visando sempre reduzir o emprego da força.

Princípio da Necessidade: Determinado nível de força só pode ser empregado quando níveis de menor intensidade não forem suficientes para atingir os objetivos legais pretendidos.

Princípio da Proporcionalidade: O nível da força utilizado deve sempre ser compatível com a gravidade da ameaça representada pela ação do opositor e com os objetivos pretendidos pelo agente de segurança pública.

A mencionada Portaria do Governo Federal ainda estabelece a aplicação dos Princípios Básicos sobre Utilização da Força e Armas de Fogo, adotados pela Organização das Nações Unidas em 1999, para nortear o uso da força pelos agentes de segurança pública.

Cabe mencionar também a Resolução 40, de 24 de março de 2015, da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, ocasião em que atuei como Secretário de Estado da Segurança Pública, editando a regulamentação do procedimento a ser seguido nas hipóteses de “(I)

ADPF 635 / RJ

homicídio consumado de policiais civis, militares, integrantes da Polícia Técnico-científica, agentes penitenciários, guardas civis municipais e agentes da Fundação CASA, no exercício da função ou em decorrência dela; (II) morte decorrente de intervenção policial estando ou não o agente em serviço”.

Artigo 1º - O procedimento previsto na presente resolução será adotado nas seguintes hipóteses:

I – homicídio consumado de policiais civis, militares, integrantes da Polícia Técnico-científica, agentes penitenciários, guardas civis municipais e agentes da Fundação CASA, no exercício da função ou em decorrência dela;

II - morte decorrente de intervenção policial estando ou não o agente em serviço.

Artigo 2º- Os policiais que primeiro atenderem a ocorrência deverão preservar o local até a chegada do Delegado de Polícia, e providenciar para que não se alterem o estado e conservação das coisas para a realização de perícia, comunicando, imediatamente o COPOM ou CEPOL, conforme o caso.

§1º. O COPOM deverá comunicar o CEPOL e dar ciência imediata da ocorrência ao Comandante de Batalhão da área territorial e à Corregedoria da Polícia Militar.

§2º. O CEPOL deverá dar ciência imediata ao Delegado de Polícia de sobreaviso pela Delegacia Geral de Polícia, a Corregedoria da Polícia Civil e à Superintendência da Polícia Técnico-Científica.

§3º Em se tratando de ocorrência envolvendo policial militar, o CEPOL também comunicará imediatamente o COPOM, caso a ocorrência não tenha sido atendida pela própria Polícia Militar.

Artigo 3º. O Ministério Público será imediatamente

ADPF 635 / RJ

comunicado das ocorrências, para que, se entender cabível, determine o comparecimento de um Promotor de Justiça ao local dos fatos. Parágrafo único. Competirá ao CEPOL dar ciência ao Ministério Público, por intermédio de órgão indicado pela Procuradoria Geral de Justiça.

Artigo 4º - O Delegado de Polícia responsável deverá dirigir-se, imediatamente ao local da ocorrência, apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais; colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias; e, desde logo, identificar e qualificar as testemunhas presenciais do fato.

Artigo 5º - A Superintendência da Polícia Técnico-Científica enviará, imediatamente, uma equipe especializada para comparecer ao local devidamente preservado, para a realização das necessárias perícias, liberação do local e remoção de cadáveres.

§1º Os cadáveres serão sempre fotografados na posição em que forem encontrados, bem como, na medida do possível, todas as lesões externas e vestígios deixados no local do crime.

§2º Para representar as lesões encontradas no cadáver, os peritos, quando possível, juntarão ao laudo do exame provas fotográficas, esquemas ou desenhos, devidamente rubricados.

§3º Nas hipóteses de morte decorrente de intervenção policial sempre será realizada a autópsia

§4º Os laudos necessários deverão ser elaborados no prazo máximo de 10 (dez) dias.

§5º As perícias relacionadas aos homicídios ocorridos na Capital serão realizadas por uma equipe especializada do Departamento Estadual de Homicídios e de Proteção à Pessoa – DHPP.

Artigo 6º - O Comandante do policiamento local deverá

ADPF 635 / RJ

zelar pela observância dos procedimentos operacionais de preservação do local do crime, nos termos do artigo 2º.

Artigo 7º As Corregedorias da Polícia Civil e Militar deverão acompanhar as ocorrências que envolvam seus respectivos policiais, objetivando a coleta de dados e de informações visando instruir os respectivos procedimentos administrativos.

Artigo 8º - Nas hipóteses de morte decorrente de intervenção policial, as Corregedorias terão o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para conclusão das apurações administrativas

Parágrafo único: Se houver necessidade de ampliação do prazo, em face da complexidade dos fatos ou dificuldade em sua apuração, deverá ser solicitada, de maneira fundamentada, dilação por mais 60 (sessenta) dias ao Secretário da Segurança Pública.

Artigo 9º - As ocorrências de que trata essa resolução, bem como os inquéritos policiais e procedimentos instaurados no âmbito das Corregedorias das Polícias Civil e Militar deverão ser comunicados imediatamente ao Conselho Integrado de Planejamento e Gestão Estratégica da Secretaria da Segurança Pública (CIPGE), que realizará o acompanhamento.

O exame do atendimento, ou não, a esses princípios e regras legais, como, por exemplo, a proporcionalidade e a moderação da força empregada, só é possível mediante a análise do caso concreto, uma vez que toda a ação tomada pelos agentes incumbidos da prestação de atividade de segurança pública é sempre precedida de uma avaliação de riscos, a determinar os níveis e complexidade da resposta estatal, que deve sempre ser tomada de maneira rápida e eficaz, adequada às peculiaridades da situação concreta.

Há momentos em que se exigirá do agente policial, para a neutralização da ameaça à segurança pública enfrentada e a mitigação de

ADPF 635 / RJ

suas eventuais consequências, o uso de força potencialmente letal, enquanto em outros contextos bastam, para a proteção dos cidadãos, a simples verbalização ou a utilização de instrumentos de menor potencial ofensivo.

Obviamente, o ideal seria que toda a atuação das forças de segurança pública se resumisse à mera advertência verbal ou diálogo, mas sabemos que isso não é possível sempre, havendo hipóteses e casos concretos em que se faz extremamente necessário, para a segurança dos cidadãos e do próprio agente estatal, o uso da força e de armas de fogo.

Evidentemente, a atuação e as decisões tomadas pelos órgãos e agentes estatais, notadamente, aqui, os policiais, são passíveis de controle pelo Poder Judiciário, a posteriori.

A definição de regras *a priori*, no entanto, sobre o nível da força, planos de ação, políticas e demais medidas que envolvem a proteção da ordem, da segurança e da saúde da população, a um nível de detalhamento que considere as particularidades de situações específicas e problemas locais, insere-se, a meu ver, no campo único do Poder Executivo.

A definição dos melhores padrões de atuação policial, no tocante aos procedimentos e rotinas internas, aos materiais e instrumentos de trabalho e ao treinamento e aperfeiçoamento técnico, constitui mérito reservado à atuação do administrador, não tendo esta SUPREMA CORTE os dados e informações de inteligência necessários para estabelecer uma regra preventiva e genérica para todas as operações policiais.

As localizações geográficas, variações demográficas, presença de milícias e narcotraficantes fortemente armados alteram o número de ocorrências policiais, os índices de violência e a resistência à atuação policial, sendo dados específicos para cada operação policial relevantíssimos para aferir a necessidade de emprego de armas ou outros equipamentos de combate à criminalidade. Restrições genéricas e preventivas não guardam relação com as especificidades de cada operação policial, pois não mediram os índices de criminalidade e

ADPF 635 / RJ

violência, conseqüentemente, não contribuem para a eficiência na área de segurança pública.

III.b. A reserva de administração: discricionariedade técnica dos órgãos de segurança pública; inviabilidade de controle judicial

A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL registra a censura da CORTE, por exemplo, às legislações editadas com o propósito de delimitar o exercício de atribuições legais e constitucionais a encargo de órgãos administrativos. Cite-se, nesse sentido, o julgamento da ADI 776 (Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 15/12/2006), no qual invalidada lei que vedara a fixação, pela Administração, de requisitos de idade para provimento de cargos públicos. Transcrevo o seguinte trecho do voto do Ministro Relator:

Ainda que o legislador **disponha** do poder de conformação da atividade administrativa, **permitindo-se-lhe**, nessa condição, **estipular** cláusulas gerais e **fixar** normas impessoais destinadas a reger e a condicionar o próprio comportamento da Administração Pública, **não pode**, o Parlamento, em agindo “*ultra vires*”, exorbitar dos limites **que definem** o exercício de sua prerrogativa institucional.

Isso significa, portanto, **que refoge**, ao domínio normativo da lei em sentido formal, **veicular deliberações parlamentares** que visem a desconstituir, “*in concreto*”, procedimentos administrativos **regularmente** instaurados por órgãos do Poder Executivo, como resulta claro da norma legal ora referida.

Nessa mesma linha: ADI 2.364-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 14/12/2001; ADI 3.075, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJ de 4/11/2014; ADI 3.343, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 2.111/2011; e ADI 3.169, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator para acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 18/2/2015.

Em que pese a gravidade do problema da letalidade policial no contexto das favelas do Estado do Rio de Janeiro, esta SUPREMA CORTE não deve fixar,

ADPF 635 / RJ

pela via judicial, padrões e políticas de atuação policial destinados a resolver, ela própria – sem o conhecimento da realidade fática específica e de informações de inteligência –, o problema concreto da letalidade de que ora se cuida, com o detalhamento próprio que a situação exige, sob pena de invadir matéria reservada a órgãos administrativos, em contrariedade ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF).

O cenário estabelecido não se revela apto a legitimar a prestação jurisdicional deferida no sentido de fazer executar determinada atividade pública, já que, repise-se, *“não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário e nas desta Suprema Corte, em especial a atribuição de formular e de implementar políticas públicas* (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo” (RE 1.165.054/RN, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 9/11/2018), uma vez que, do contrário, a ingerência do Poder Judiciário no Executivo estaria, evidentemente, desorganizando a implementação de medidas que possuem natureza de políticas públicas.

Ao impor uma específica e determinada obrigação às forças de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, não prevista no inciso XI do art. 5º da Constituição Federal, sob pena de responsabilização penal, administrativa e civil, estaríamos deixando de observar os preceitos básicos definidos no art. 2º do texto maior, que consagram a independência e harmonia entre os Poderes.

Ao determinar a implementação de política pública, estamos contrariando a própria jurisprudência desta CORTE, no sentido de que, no âmbito do mérito administrativo, cabe ao administrador público o exercício de sua conveniência e oportunidade.

Nesse sentido, em caso análogo:

“Agravos regimentais em recurso extraordinário. 2. Direito Administrativo. 3. Defensoria pública. Implantação de plantão permanente na cidade de Erechim. Mérito administrativo. Impossibilidade de ingerência do Poder Judiciário ante a ausência de ilegalidade ou abuso de poder. Princípio da separação dos poderes. Precedentes. Inexistência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.”

ADPF 635 / RJ

(RE 636.686-AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 16/8/2013)

Também no sentido de que não cabe ao Poder Judiciário intervir na discricionariedade do administrador, vejam-se os seguintes precedentes: RE 475.954-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 9/9/2013; RE 480.107-AgR, Rel. Min. EROS GRAU, Segunda Turma, DJe de 27/3/2009.

Assim, inexistindo desrespeito a quaisquer dos princípios constitucionais ou infringência a direitos fundamentais, cumpre ao julgador tão somente aplicar a norma legal nos exatos limites por ela definidos, não podendo atuar como legislador positivo nem mesmo exercer função precípua do Poder Legislativo ao argumento de que lhe caberia melhor regulamentar determinado tema *“ante a lacuna da lei”*.

Portanto, não se revela como *“lacuna legal”* a ausência de previsão, em lei, dos novos requisitos propostos para as diligências das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, em exceção à inviolabilidade domiciliar, proibindo-se *“o ingresso forçado a domicílios à noite”*; *“que informações obtidas por meio de denúncias anônimas sejam utilizadas como justificativa exclusiva para a deflagração de ingresso forçado em domicílio”*; e que *“a prática de utilização de domicílios ou de qualquer imóvel privado como base operacional das forças de segurança, sem que haja a observância das formalidades necessárias à requisição administrativa”*.

Na realidade, a ausência dessas previsões legais constitui uma mera opção legislativo-constitucional por sua desnecessidade; caso se entendesse de modo diverso, certamente impor-se-iam tais providências de modo expresse na legislação.

Isso não significa manter-se inerte e indiferente à gravíssima realidade da violência policial, notadamente no contexto das favelas brasileiras, que já gerou inúmeras mortes e vem sendo tratada com bastante descaso pelo Poder Público na implementação de políticas adequadas. Nesse sentido, diante da omissão da Administração Pública em adotar as medidas necessárias para o enfrentamento dessa grave problemática, cumpre ao Poder Judiciário intervir, mediante provocação, para fazer cumprir a lei e fiscalizar a atuação estatal como garante da segurança, da dignidade e dos direitos humanos de todos os cidadãos brasileiros afetados.

Não se ignora o conteúdo meritório da regulamentação pretendida, na

ADPF 635 / RJ

medida em que exprime uma legítima preocupação com o uso proporcional e progressivo da força policial e com a incolumidade física das pessoas em geral. No entanto, a afirmação dessa diretriz de política pública não autoriza que um ato do Poder Judiciário ingresse no domínio normativo atribuído pela Constituição aos órgãos administrativos para a execução das atividades de segurança pública.

Caso admitida essa possibilidade, entendo que ficaria comprometido o próprio equilíbrio e harmonia entre os Poderes, tal como delineados pelo legislador constituinte.

Veja-se que a simples adoção dos *Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei*, a nortear a atividade policial, é completamente válida, inclusive já tendo sido determinada pelo Poder Executivo Federal, na mencionada Portaria 4.226, de 31/12/2010.

No entanto, sem conhecer a realidade de cada operação policial, tomarem-se os princípios como um verdadeiro Plano de Ação do Governo estadual não substitui satisfatoriamente as políticas do Estado para o enfrentamento da problemática, além de ignorar as diversas particularidades locais.

A ideia de progressividade e proporcionalidade do uso da força não impede a adoção de normas técnicas de atuação policial flexíveis às peculiaridades de situações concretas em que se envolverem os agentes de segurança pública. Aqui, há que prevalecer um reserva de discricionariedade técnica para os órgãos e agentes dotados de capacidade institucional adequada.

Sobre esse ponto, os Princípios Básicos estabelecem que:

4. No cumprimento das suas funções, os responsáveis pela aplicação da lei devem, na medida do possível, aplicar meios não-violentos antes de recorrer ao uso da força e armas de fogo. O recurso às mesmas só é aceitável quando os outros meios se revelarem ineficazes ou incapazes de produzirem o resultado pretendido.

9. Os responsáveis pela aplicação da lei não usarão armas de fogo contra pessoas, exceto em casos de legítima defesa própria ou de outrem contra ameaça iminente de morte ou ferimento grave; para impedir a perpetração de crime particularmente grave que envolva

ADPF 635 / RJ

séria ameaça à vida; para efetuar a prisão de alguém que represente tal risco e resista à autoridade; ou para impedir a fuga de tal indivíduo, e isso apenas nos casos em que outros meios menos extremados revelem-se insuficientes para atingir tais objetivos. Em qualquer caso, o uso letal intencional de armas de fogo só poderá ser feito quando estritamente inevitável à proteção da vida.

10. Nas circunstâncias previstas no Princípio 9, os responsáveis pela aplicação da lei deverão identificar-se como tais e avisar prévia e claramente a respeito da sua intenção de recorrer ao uso de armas de fogo, com tempo suficiente para que o aviso seja levado em consideração, a não ser quando tal procedimento represente um risco indevido para os responsáveis pela aplicação da lei ou acarrete para outrem um risco de morte ou dano grave, ou seja claramente inadequado ou inútil dadas as circunstâncias do caso.

Veja-se que os Princípios Básicos não impõem, e nem poderiam fazê-lo, o uso progressivo da força, ou seja, mediante a elevação gradativa do nível da força empregada para neutralizar a situação de risco ou violência, podendo fazer o uso de forças potencialmente letais, desde logo, quando se fizerem necessárias e proporcionais à ameaça vivenciada no caso concreto, e desde que encontrem o devido respaldo legal.

A necessidade de exaurimento de todos os demais meios, inclusive os de armas não letais, antes de se fazer uso das letais, ou o seu uso mediante um critério genérico de “excepcionalidade”, é viável apenas em situações nas quais o agente consegue perceber a evolução da violência e pode gradativamente evoluir no uso da força.

Entendo não ser possível, adequado e razoável, no entanto, nas hipóteses em que há uma escalada rápida e repentina do grau de violência e ameaça enfrentados, sem qualquer tempo hábil para que o agente policial reaja de forma progressiva no uso da força. Traçar essa determinação como regra, além disso, contraria as diretrizes já adotadas pelo Executivo e representa a invasão da esfera de atuação da Administração Pública, como já enfatizado.

IV. Análise individualizada dos pedidos**IV.a – Indicadores de letalidade policial e publicação de dados**

ADPF 635 / RJ**desagregados**

Quanto às demais determinações, entendo que a sua generalidade desconsidera as particularidades que são próprias da situação concreta enfrentada no âmbito das favelas do Rio de Janeiro, as quais devem ser sopesadas pelo Governo local na implementação das concernentes políticas de segurança pública.

E entre essas medidas, situo quaisquer restrições genéricas ao emprego de equipamentos ou técnicas operacionais pelos órgãos de segurança, inclusive: (a) restrição ao emprego de armas de fogo, em geral, ou a armamentos e munições específicos; (b) uso de helicópteros, drones, ou qualquer outro meio de suporte aéreo, inclusive para o emprego de arma de fogo, ou de blindados para apoio em solo; (c) restrições de perímetros ou horários para a realização de atividades operacionais, patrulhamento, investigação etc.

Em operações policiais realizadas no contexto de combate à criminalidade – com a presença de milícias e narcotraficantes –, lidamos com um ambiente instável, em que normalmente as forças de segurança pública necessitam subir o morro para acessar o bairro, cuja disposição geográfica privilegia quem está em cima – o criminoso – em evidente desvantagem à atuação policial e incremento de risco à sua própria segurança e à efetividade da operação como um todo. Soma-se a isso o desconhecimento do agente sobre onde e quando podem surgir ameaças em meio às diferentes ruelas e becos que, por sua vez, já foram mapeados e estrategicamente utilizados pelas organizações criminosas, altamente armadas e muitas vezes auxiliadas com verdadeiras forças de guerrilhas.

Todas essas circunstâncias evidenciam a impossibilidade de se adotarem medidas genéricas frente a um problema de natureza tão complexa, cabendo ao Executivo local a implementação de uma solução mais pormenorizada, apta a considerar, de um lado, a necessidade de reduzir o risco de dano desnecessário aos direitos humanos nas operações policiais nas favelas, e de outro, as ameaças enfrentadas pelos agentes públicos no cumprimento de seus deveres estatais.

IV._ Restrição a buscas domiciliares (pedidos C e D)

A petição inicial da presente ADPF, pedido “C”, requer seja determinado

ADPF 635 / RJ

aos “órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao expedir mandado de busca e apreensão domiciliar, indiquem, da forma mais precisa possível, o lugar, o motivo e o objetivo da diligência, vedada a expedição de mandados coletivos ou genéricos”. Em seu pedido “D”, o Partido Requerente postula a restrição de buscas domiciliares, em parte com fundamento na delimitação das hipóteses de ingresso em domicílio em razão de flagrância delitiva.

Na apreciação do pedido cautelar relacionado à essa temática, a CORTE assentou, além da necessidade de cumprimento diurno de mandados judiciais, a excepcionalidade do ingresso forçado em outras hipóteses, ressaltando a possibilidade de que diligências de busca domiciliar podem ter por base a averiguação de fatos suscitados por denúncias anônimas.

O pedido “C” foi indeferido, em razão da conexão com julgamento pendente de conclusão pela CORTE, o Habeas Corpus Coletivo 154.118, Rel. Min. GILMAR MENDES. Em relação ao pedido “D”, houve debate sobre hipóteses e requisitos para a demonstração, pelo agente de segurança pública, da presença dos elementos da flagrância delitiva.

A esse respeito, anotei que o preceito inscrito no art. 5º, XI, da CF, consagra a inviolabilidade do domicílio, direito fundamental que é reconhecido mundialmente, a partir das tradições inglesas, conforme verificamos no discurso de Lord Chatham no Parlamento britânico: *O homem mais pobre desafia em sua casa todas as forças da Coroa, sua cabana pode ser muito frágil, seu teto pode tremer, o vento pode soprar entre as portas mal ajustadas, a tormenta pode nela penetrar, mas o Rei da Inglaterra não pode nela entrar.*

A inviolabilidade domiciliar constitui uma das mais antigas e importantes garantias individuais de uma Sociedade civilizada, pois engloba a tutela da intimidade, da vida privada, da honra, bem como a proteção individual e familiar do sossego e da tranquilidade, que não podem ceder - salvo excepcionalmente - à persecução penal ou tributária do Estado.

No sentido constitucional, o termo *domicílio* tem amplitude maior que no direito privado ou no senso comum, não sendo somente a residência ou, ainda, a habitação com intenção definitiva de estabelecimento, mas incluindo, por exemplo, o quarto de hotel habitado. Considera-se domicílio, pois, local, delimitado e separado, que alguém ocupa com exclusividade, a qualquer título, inclusive profissionalmente, pois, nessa relação entre pessoa e espaço, preserva-se, mediatamente, a vida privada do sujeito.

ADPF 635 / RJ

Como já pacificado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, domicílio, numa extensão conceitual mais larga, abrange até mesmo o local onde se exerce a profissão ou a atividade, desde que constitua um ambiente fechado ou de acesso restrito ao público, como é o caso típico dos escritórios profissionais. Consoante salientado por GIANPAOLO SMANIO, *"aquilo que for destinado especificamente para o exercício da profissão estará dentro da disposição legal"*.

Dessa forma, a proteção constitucional à inviolabilidade domiciliar abrange todo local, delimitado e separado, que alguém ocupa com exclusividade, a qualquer título, inclusive profissionalmente, pois, nessa relação entre pessoa e espaço, preservaram-se, mediatamente, a intimidade e a vida privada do indivíduo, uma vez que, como destacado pelo Ministro CELSO DE MELLO, *"a extensão do domicílio ao compartimento habitado e outras moradias, além de locais não abertos ao público no qual exerce a pessoa sua profissão ou atividade, há que ser entendida como um reforço de proteção à intimidade e à privacidade, igualmente exercitadas e merecedoras de tutela em locais não incluídos no rígido conceito 'residência' e domicílio"*.

Os direitos à intimidade e à vida privada - consubstanciados em bens, pertences e documentos pessoais existentes dentro de "casa" - garantem uma salvaguarda ao espaço íntimo intransponível por intromissões ilícitas externas, e contra flagrantes arbitrariedades.

O conteúdo de bens, pertences e documentos pessoais existentes dentro de "casa", cuja proteção constitucional é histórica, se relaciona às relações subjetivas e de trato íntimo da pessoa humana, suas relações familiares e de amizade (intimidade), e envolve todos os relacionamentos externos da pessoa, inclusive os objetivos, tais como relações sociais e culturais (vida privada).

Encontra-se em clara e ostensiva contradição com o fundamento constitucional da Dignidade da Pessoa Humana (CF, art. 1º, III), com o direito à honra, intimidade e vida privada (CF, art. 5º, X) utilizar-se, em desobediência expressa à autorização judicial ou aos limites de sua atuação, de bens e documentos pessoais apreendidos ilicitamente acarretando injustificado dano à dignidade humana, autorizando a ocorrência de indenização por danos materiais e morais, além do respectivo direito à resposta e responsabilização penal.

Os direitos à intimidade e vida privada, corolários da inviolabilidade domiciliar, devem ser interpretados de forma mais ampla, em face do Princípio

ADPF 635 / RJ

da Dignidade da Pessoa Humana, levando em conta, como salienta PAOLO BARILE, as delicadas, sentimentais e importantes relações familiares, devendo haver maior cuidado em qualquer intromissão externa, uma vez que, como nos ensina ANTONIO MAGALHÃES GOMES FILHO, *"as intromissões na vida familiar não se justificam pelo interesse de obtenção da prova, pois, da mesma forma do que sucede em relação aos segredos profissionais, deve ser igualmente reconhecida a função social de uma vivência conjugal e familiar à margem de restrições e intromissões"*.

A Constituição estabelece exceções à inviolabilidade domiciliar. A casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, ainda, *durante o dia*, por determinação judicial. Essa CORTE já decidiu que, mesmo sendo a casa o asilo inviolável do indivíduo, não pode ser transformado em garantia de impunidade de crimes, que em seu interior se praticam. Assim, violação de domicílio legal, sem consentimento do morador, é permitida, porém somente nas hipóteses constitucionais:

(a) dia: flagrante delito ou desastre ou para prestar socorro, ou, ainda, por determinação judicial. Somente durante o dia, a proteção constitucional deixará de existir por determinação judicial; e

(b) noite: flagrante delito ou desastre ou para prestar socorro.

Interpretando o art. 5º, XI, da CF, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, na análise do RE 603.616 (Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 10/5/2016, Tema 280 da RG), firmou a seguinte tese:

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

O paradigma consigna ser lícita a entrada forçada em domicílio, sem mandado judicial, mesmo em período noturno, desde que existam fundadas razões, justificadas *a posteriori*, que indiquem a ocorrência de flagrante delito.

O entendimento adotado pela CORTE no referido *leading case*,

ADPF 635 / RJ

fundamentado na interpretação estrita do texto constitucional, impõe que os agentes estatais baseiem suas ações, quando necessário o ingresso domiciliar, de forma absolutamente motivada e na presença de elementos probatórios mínimos que indiquem a ocorrência de situação flagrante.

O encaminhamento proposto pelo Ministro EDSON FACHIN se ajusta, em determinados pontos, às exigências constitucionais e legais em matéria de entrada em domicílio, quando decide que a diligência, no caso de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada durante o dia (i); que, quando feita sem mandado judicial, deve estar lastreada em causas prévias e robustas que indiquem a existência de flagrante delito (ii); que deve ser justificada e detalhada por meio da elaboração de auto circunstanciado, que deverá instruir eventual auto de prisão em flagrante ou de apreensão de adolescente por ato infracional e ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o controle judicial posterior (iii); e que deve ser realizada nos estritos limites dos fins excepcionais a que se destinam (iv).

A rigor, a proposta de Sua Excelência é fiel à deliberação da CORTE no julgamento anterior (ADPF 635-MC-ED), onde a decisão final, por maioria, teve o seguinte teor:

7 - Deferir, em parte, o pedido constante do item “d” da petição inicial para determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade: (i) a diligência, no caso específico de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, assim, o ingresso forçado a domicílios à noite; (ii) a diligência, quando feita sem mandado judicial, pode ter por base denúncia anônima; (iii) a diligência deve ser justificada e detalhada por meio da elaboração de auto circunstanciado, que deverá instruir eventual auto de prisão em flagrante ou de apreensão de adolescente por ato infracional e ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o controle judicial posterior; e (iv) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins excepcionais a que se destinam. Os subitens (i), (iii) e (iv) foram julgados à unanimidade e nos termos do voto do Relator. O subitem (ii) foi julgado por maioria e nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencido o Ministro

ADPF 635 / RJ

Edson Fachin (Relator)

Por ocasião desse julgamento, divergi parcialmente de Sua Excelência por entender que parte das restrições propostas extrapolariam o âmbito de aplicação do art. 5º, XI, da CF, indo mais longe que o precedente firmado no Tema 280 de Repercussão Geral desta SUPREMA CORTE, determinando às forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro obrigações de fazer inexistentes no texto constitucional e na legislação, mais especificamente quanto à restrição de ingresso forçado noturno, às denúncias anônimas e ao uso de domicílios como base operacional.

Essas restrições, como então afirmei, poderiam frustrar o êxito de diversas operações de extrema importância nas favelas do Rio de Janeiro, as quais envolvem a necessidade de busca domiciliar em caso de flagrante delito, também constituem medidas de implantação obrigatória não previstas na Constituição ou em lei, e que são atinentes à organização administrativa e orçamentária dos órgãos de segurança pública dessa unidade federativa.

Em relação ao primeiro ponto, a entrada em domicílio sem consentimento do morador, quando motivada apenas por determinação judicial, de fato, só é permitida, no texto constitucional, durante o dia. Isso não leva à conclusão de que o agente de segurança pública fica completamente proibido de proceder com a diligência domiciliar durante a noite, pois, à luz do art. 5º, XI, da CF, a proibição de entrada à força cede *“em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro”*.

A proposta originalmente proposta abria margem à interpretação de que, uma vez autorizada a diligência policial judicialmente, o agente ficaria impedido de proceder com o ingresso domiciliar eventualmente necessário, ainda que presentes quaisquer das outras circunstâncias legitimadoras do ingresso (flagrante, desastre ou atendimento a socorro).

De outro lado, não é razoável vedar o ingresso forçado em domicílio, na hipótese de flagrante delito, com base exclusivamente em informações obtidas por meio de denúncias anônimas, desconsiderando a eventualidade de que essas denúncias podem ser extremamente relevantes, bem fundamentadas e, muitas vezes, serem a única forma possível de levar conhecimento de fatos criminosos aos órgãos de segurança a tempo de permitir a intervenção

ADPF 635 / RJ

oportuna.

Da mesma maneira, proibir *“a prática de utilização de domicílios ou de qualquer imóvel privado como base operacional das forças de segurança, sem que haja a observância das formalidades necessárias à requisição administrativa”*, constitui uma limitação desarrazoada que, na prática, pode impossibilitar operações importantes e frustrar a execução de ações e políticas organizadas no enfrentamento da criminalidade, mesmo quando essas ocorrem legitimamente e atendem a todas as previsões constitucionais e legais na matéria.

Esses acréscimos à disciplina constitucional do tema extrapolam a competência jurisdicional desta SUPREMA CORTE, na medida em que estipulam novas exceções ao princípio da inviolabilidade domiciliar, mesmo quando satisfeitos todos os requisitos já exigidos pelo legislador para a plena efetividade dessa garantia individual, **inovando em matéria constitucional**.

Em que pesem a boa vontade e a sólida fundamentação em defesa dos direitos e garantias fundamentais, entendo que as determinações propostas, se acolhidas, acarretarão um excesso ao exercício da função jurisdicional desta CORTE, uma vez que acrescentam ao art. 5º, XI, da CF, requisitos não previstos pelo legislador constituinte originário.

No entanto, ao proibirmos a busca domiciliar, sob a ameaça de responsabilização civil, administrativa e até penal dos agentes de segurança pública, em circunstâncias não vedadas pela Constituição ou pela lei, estabelecendo-se novos requisitos para a legitimidade do afastamento excepcional da inviolabilidade domiciliar para além daqueles já previstos pelo Poder Legislativo, estaremos exercendo a *“pura legislação”*, tornando conflituosa a relação entre o juiz e o legislador e desrespeitando, no exercício da interpretação, uma importante expressão restritiva do poder dos juízes enunciada pelo JUSTICE HOLMES, em 1917: *“os juízes fazem e devem fazer obra legislativa, mas se nos interstícios da lei: não movem massas, mas somente moléculas”* (*Southern Pacific Co. v. Jensen*, diss. Op. 244 US 205, 221 – 1917).

III.d. Câmaras Corporais

No que se refere ao GPS e aos sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, o Ministro Relator vota no sentido de *“reconhecer que o Estado do Rio de Janeiro vem instalando equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas fardas dos agentes de*

ADPF 635 / RJ

segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos e que foram editados, no ponto, atos normativos apresentados na condição de componentes necessários do plano de redução da letalidade policial”.

Inicialmente, observo que a Lei Estadual 5.588/2009 estatuiu, originalmente, o dever de o Poder Executivo equipar as viaturas utilizadas na segurança pública e na defesa civil com câmeras de vídeo (art. 1º), transmitindo as imagens coletadas por meio de sua integração ao sistema de comunicação central (art. 2º), conservando-as arquivadas pelo período mínimo de dois anos (art. 3º). Transcrevo:

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

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

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

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

O diploma foi alterado pela Lei Estadual 9.298, de 2 de junho de 2021, que, entre outras modificações normativas, como a necessidade de o Estado-Membro também equipar aeronaves e adquirir câmeras corporais para seu efetivo (art. 1º), estabeleceu a obrigação de o Poder Executivo apresentar um “*cronograma de ações para implantação da presente Lei até 31 de dezembro de 2021*” (art. 1º, § 4º), fixando as diretrizes orçamentárias necessárias ao seu custeio.

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

ADPF 635 / RJ

Civil do Estado do Rio de Janeiro, bem como monitoramento e registro das ações individuais dos agentes de segurança pública através de câmeras corporais, EPI's – Equipamentos de Proteção Individuais –, tais como coletes, capacetes, escudos e outros, com capacidade de registrar tudo o que o agente vê, ouve, fala e faz.

§ 1º Entende-se por agentes das áreas de Segurança Pública e da Defesa Civil:

I – Policiais Civis da Coordenadoria de Recursos Especiais – CORE;

II – Policiais Militares, em policiamento ostensivo;

III – Agentes do Programa Segurança Presente; e

IV – Agentes do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro.

Em acréscimo, o voto do Ministro EDSON FACHIN determina a comprovação, em 180 dias, da *“implantação das câmeras corporais nas viaturas policiais da Polícia Militar e da Polícia Civil e nas fardas dos agentes da Polícia Civil nas hipóteses pertinentes, com a publicação da respectiva regulamentação, abrangendo somente os casos em que a Polícia Civil do Estado realiza atividades de patrulhamento e policiamento ostensivo e operações policiais planejadas”*.

E contempla a possibilidade de utilização de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelo Estado do Rio de Janeiro para o financiamento dessa medida.

Em que pese o caráter meritório da medida, além da circunstância de, no caso concreto, ter ocorrido a sua encampação pelo Estado do Rio de Janeiro, não é cabível a imposição judicial de providências dessa natureza.

Como destacado anteriormente, anoto que, apesar de independentes, os poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e afastando as práticas de guerrilhas institucionais, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes políticos. Nesse sentido, os seguintes precedentes, de minha relatoria: ADI 6.533/DF, Tribunal

ADPF 635 / RJ

Pleno, DJe de 27/4/2021; ARE 1.270.751 AgR, Primeira Turma, DJe de 2/10/2020; ADI 6.025/DF, Tribunal Pleno, DJe de 26/6/2020. E ainda as seguintes decisões monocráticas, também de minha relatoria: ARE 1.314.117/RJ, DJe de 11/11/2021; ARE 1.231.030/PR, DJe de 7/10/2019; ARE 1.216.835/SE, DJe de 1º/7/2019; ARE 1.203.820/SP, DJe de 21/5/2019; e ARE 1.182.036/SE, DJe de 13/2/2019).

Tendo por parâmetros hermenêuticos esses núcleos axiológicos extraídos da Constituição— separação dos poderes (independência) e sistema de freios e contrapesos (harmonia) –, por mais louvável que seja a implementação judicial de medidas impostas ao gestor da coisa pública, a fim de se evitar a fricção entre os poderes republicanos, a intromissão há de ser afastada dentro de um contexto fático-normativo operado pela regra, e não pela exceção, essa evidenciada quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, assinala nosso decano, o eminente Ministro CELSO DE MELLO (ARE 1.170.694/AC, DJe de 7/11/2018).

Ao impor uma determinada conduta à Administração Pública, a correição do ato judicial se notabiliza por respeitar o conteúdo programático da República Federativa do Brasil, previamente definido na Constituição Federal de 1988, bem como por não intervir no programa de governo estabelecido pelo gestor da *res publica*, responsável pela gerência do erário e estipular as diretrizes governamentais, essas revestidas de discricionariedade, pautadas pela conveniência e oportunidade administrativa, características insindicáveis do ato (RE 475.954-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 9/9/2013; e RE 480.107-AgR, Rel. Min. EROS GRAU, Segunda Turma, DJe de 27/3/2009).

Somente, excepcionalmente, em havendo inércia pontual e específica da Administração Pública, para fins de assegurar o exercício de direitos fundamentais, nada obsta que, provocado, o Poder Judiciário atue de modo emergencial visando ao restabelecimento da plena fruição desses direitos que se encontram em estado de comprometimento; mas não preventiva e genericamente em substituição ao Poder Executivo.

Consoante se constata da jurisprudência desta CORTE, não é suficiente para revelar o quadro propício à efetivação da medida sua mera requisição perante o Poder Judiciário, sob o risco de não se atentar às balizas que são

ADPF 635 / RJ

postas ao Poder Judiciário quando examina atos do Poder Executivo dotados de discricionariedade, os quais se amparam nos critérios da oportunidade e conveniência no momento de sua execução.

Não cabe ao Poder Judiciário determinar ao Executivo uma determinada forma de aparelhamento e organização de suas polícias, sob o argumento de ser necessário para evitar eventuais abusos, além de suspeitas e dúvidas sobre a legalidade da diligência.

Na realidade, o ponto postulado pelo Requerente, a pretexto de suprir alegada lacuna da lei, acaba por implementar medidas que abrangem temas atinentes à organização administrativa e orçamentária, haja vista o imperioso aumento de custos e despesas compelido à unidade da federação, e, ainda que de modo indireto, a necessidade de reestruturação do quadro das polícias.

Inclusive, também vale destacar que a jurisprudência deste TRIBUNAL é pacífica no sentido da impossibilidade de o Poder Judiciário, sob qualquer pretexto, legislar ou interferir na atividade legiferante, pois, ao assim agir, estaria, na realidade, violando frontalmente o princípio da separação dos poderes (RE 1.347.158 RG, Rel. Min. MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno, DJe de 27/10/2021; RE 710.293, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 4/11/2020; ARE 1.305.785 AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, DJe de 10/6/2021).

IV. Autonomia da Perícia Criminal

Em julgados recentes, a CORTE reconheceu a autonomia dos órgãos e carreiras de perícia criminal (ADI 4354, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 7/11/2024; ADI 2943, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 2/5/2024).

A relevância do tema, para o presente julgamento, está em que a persecução criminal em face de eventuais ilícitos praticados por agentes de segurança pública depende da comprovação de sua materialidade, ou seja, de realização de perícia criminal. Se os peritos criminais, por comporem o quadro funcional dos mesmos órgãos em que praticados esses ilícitos, tiverem sua autonomia de qualquer forma inibida, haverá evidente prejuízo à repressão de abusos policiais.

A partir da Constituição de 1988, o Brasil passou a assimilar o entendimento, já adotado em diversos outros países, de que a polícia científica,

ADPF 635 / RJ

em que pese ser um órgão de auxílio à polícia judiciária nas investigações criminais, deve manter um necessário grau de autonomia e independência, para que possa exercer as suas funções sem qualquer pressão da própria polícia judiciária, seja civil ou federal, no caso da estrutura nacional.

Essa polícia técnico-científica é um corpo de peritos, seja na questão técnico-científica, seja na médico legista, e que atua de forma independente e autônoma, mas como órgão auxiliar da polícia judiciária.

Existe uma margem de conformação conferida ao legislador estadual quanto à estruturação de suas polícias técnico-científicas, seja integrando a Polícia Civil, seja com vinculação direta ao Governador do Estado e/ou à Secretaria de Segurança. A formatação definida pelo constituinte capixaba não é censurada por este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Nesse sentido:

Ação direta de inconstitucionalidade.

2. Constituição, art. 140, § 8º, e Lei Complementar 756/1994 do Estado de São Paulo, que dispõem sobre a Superintendência de Polícia Técnico-científica.

3. As Constituições Estaduais podem criar órgãos ou entidades que desempenhem funções auxiliares às atividades policiais, sem atribuições de segurança pública. Precedentes.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 2.861, Relator Min. GILMAR MENDES, DJe de 16/6/2020).

Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda nº 10/01 à Constituição do Estado do Paraná. Prejudicialidade do julgamento da Emenda, em razão do trânsito em julgado da ADI 2616 que tratava do mesmo tema. Efeito repristinatório da redação originária da norma. **Constitucionalidade da criação de um órgão autônomo de perícia .**

1. Ação direta proposta em face do art. 50 da Constituição do Estado do Paraná, em sua redação original, e dos seus arts. 46 e 50, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 10/01, os quais criaram um novo órgão de polícia, a Polícia Científica.

ADPF 635 / RJ

(...)

4. Não ofende o § 4º do art. 144 da Constituição a estruturação de um órgão composto por peritos criminais e médicos legistas, separado da Polícia Civil e autônomo. O art. 50 da Constituição do Estado do Paraná, na redação originária, embora faça menção ao órgão denominado de Polícia Científica, por si só, não cria uma nova modalidade de polícia, como órgão de segurança pública, mas apenas disciplina órgão administrativo de perícia. Nada impede que o referido órgão continue a existir e a desempenhar suas funções no Estado do Paraná, não precisando, necessariamente, estar vinculado à Polícia Civil.

5. Ação direta julgada prejudicada na parte referente à Emenda à Constituição do Estado do Paraná nº 10/2001, e conferindo-se interpretação conforme à expressão polícia científica, contida na redação originária do art. 50 da Constituição Estadual, tão somente para afastar qualquer interpretação que confira a esse órgão o caráter de órgão de segurança pública.

(ADI 2.575, Relator Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 16-11-2020)

A polícia técnico-científica não atua como atividade policial na investigação ou na repressão à criminalidade, mas, sim, na função absolutamente essencial e imprescindível de fornecer laudos e fazer análise técnica para subsidiar a polícia judiciária, que, por sua vez, subsidiará o Ministério Público no exercício da ação penal e o próprio Poder Judiciário na aplicação da lei penal.

O perito deve, obrigatoriamente, realizar os laudos, as perícias determinadas pelo presidente do inquérito, que é o delegado, seja o delegado de polícia estadual, seja o delegado federal. Ele não pode recusar-se a fazer, porque quem preside o inquérito é o delegado de polícia. Da mesma forma, se houver requisição do Ministério Público, o perito não pode recusar a realização de análise técnica.

Independentemente de fazer ou não parte da polícia judiciária, o perito tem autonomia funcional no momento da elaboração do laudo. Trata-se de exigência inerente à função pública que exerce e que está contida no sistema

ADPF 635 / RJ

persecutório penal. No momento da realização da perícia e da elaboração do laudo, é necessário que haja autonomia funcional para a sua elaboração, conforme, a propósito, exigem os órgãos internacionais de direitos humanos.

A Lei 12.030/2009 dispõe sobre as perícias oficiais e, na linha do quanto até aqui explorado, assegura prerrogativas inerentes ao trabalho realizado pela perícia oficial de natureza criminal. Assim dispõe:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais para as perícias oficiais de natureza criminal.

Art. 2º No exercício da atividade de **perícia oficial de natureza criminal**, é assegurado autonomia técnica, científica e funcional, exigido concurso público, com formação acadêmica específica, para o provimento do cargo de perito oficial.

Art. 3º Em razão do exercício das atividades de perícia oficial de natureza criminal, os peritos de natureza criminal estão sujeitos a regime especial de trabalho, observada a legislação específica de cada ente a que se encontrem vinculados.

O legislador federal, já sob o influxo da compreensão da margem de conformação dos órgãos de perícias estaduais, ao instituir a Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis (Lei 14.735/2023), em atenção ao comando constitucional do art. 144, §7º, previu que compete à polícia civil organizar e executar a atividade pericial, acaso integrada em sua estrutura, nos seguintes termos:

Art. 6º Compete à polícia civil, ressalvadas a competência da União e as infrações penais militares, executar privativamente as funções de polícia judiciária civil e de apuração de infrações penais, a serem materializadas em inquérito policial ou em outro procedimento de investigação, e, especificamente:

(...)

IV - organizar e executar a atividade pericial oficial, se o órgão central de perícia oficial de natureza criminal estiver integrado em sua estrutura ;

ADPF 635 / RJ

A mencionada Lei 14.735/2023, foi precisa ao estabelecer, a despeito da estruturação organizacional dos órgãos de perícia criminal, a atuação sob requisição do delegado de polícia, porque preside as investigações, assegurada a autonomia técnica, científica e funcional. Vejamos:

Art. 28. O perito oficial criminal, além do que dispõem a Constituição Federal, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e a legislação extravagante, sem prejuízo de outras previsões constantes de leis e regulamentos, **exerce atribuições de perícia oficial de natureza criminal, sob requisição do delegado de polícia, assegurada a ele autonomia técnica, científica e funcional.**

A definição quanto à estrutura organizacional das perícias científicas estaduais é da competência do legislador estadual. Quanto a esse aspecto, não há dúvida. A propósito, de acordo com informações compiladas pela Associação Brasileira de Criminalística (doc. 20), em sete Estados os órgãos periciais encontram-se concentrados nas estruturas das respectivas polícias civis. Nos demais, são vinculados diretamente ao Governador do Estado e/ou à Secretaria de Segurança Pública.

Ressalte-se que o objeto desta ação direta é o §3º do art. 126 da Constituição do Estado do Espírito Santo, que conferiu à Polícia Científica o porte de arma de fogo. Não estão abrangidas discussões atinentes à subordinação direta da Polícia Científica ao Governador do Estado e à Secretaria de Estado da Segurança Pública, tampouco demais aspectos quanto à relevância das respectivas atividades.

O aspecto central da presente controvérsia, ainda que perpassasse pela estrutura organizacional da Polícia Científica estadual, refere-se à competência para legislar sobre a matéria em debate assegurar porte de arma de fogo a uma determinada categoria funcional. Mais especificamente, se a legislação estadual impugnada teria inovado na ordem jurídica ou, tão somente, explicitado um direito já previsto em comando normativo próprio.

Há, de todo modo, uma perspectiva bem delimitada pela CORTE de que não há imposição constitucional a que as estruturas de perícia técnico-científica sejam subordinadas aos órgãos elencados no art. 144 da Constituição Federal,

ADPF 635 / RJ

em especial, à polícia federal (art. 144, §1º) e à polícia civil (art. 144, §4º), diante das suas competências próprias de polícia judiciária.

V. Comitê de Acompanhamento

Como afirmado no item III.c acima, embora o caso trate de questão constitucional relevante – como já reconhecido pela CORTE – entendo não ser o caso de reconhecimento de estado de coisas inconstitucional, sem prejuízo do deferimento de medidas que se mostram adequadas e proporcionais à tutela dos preceitos fundamentais em causa.

O não reconhecimento dessa excepcional hipótese prejudica a providência proposta pelo Ministro Relator no sentido do estabelecimento de um Comitê de Acompanhamento, para execução, acompanhamento e aplicação do pronunciamento final da CORTE nesta ADPF.

Inclusive, o detalhamento das regras de composição e funcionamento do referido órgão já constituiria uma demonstração do nível de sobreposição de competências e atribuições jurisdicionais e administrativas que decorreria da abordagem estrutural ao caso, ausente base constitucional ou legal mínima que sustente esse arranjo.

Em todo caso, a título argumentativo, caso a CORTE majoritariamente conclua pela abordagem estrutural, ainda assim será o caso apontar a necessidade de autocontenção, dado que o Estado do Rio de Janeiro produziu atos normativos voltados ao atendimento das determinações da CORTE nos julgamentos cautelares proferidos nesta ADPF, devendo-se, assim, respeitar a institucionalidade do ente local antes da adoção de medidas mais invasivas (e derogatórias das competências dos órgãos locais).

Como realçado pelo Ministro FACHIN em seu voto de mérito, e como aludido na introdução do presente voto, houve repercussão positiva das medidas restritivas nos principais indicadores de letalidade (e vitimização) policial e criminalidade em geral, circunstância que depõe a favor da capacidade dos órgãos locais em executar de forma idônea e efetiva o aludido Plano de Redução da Letalidade Policial, cumprindo, assim, com as determinações da CORTE.

Estabelecida a premissa acima – no sentido do respeito às competências constitucionais e legais, bem capacidades institucionais, dos órgãos locais - há manifesta razoabilidade nos diversos acréscimos que o Ministro Relator propõe

ADPF 635 / RJ

sejam estabelecidos pela CORTE, como as medidas de mensuração e monitoramento da letalidade policial, divulgação dos dados relacionados; de uniformização de indicadores sobre eventos de uso excessivo ou abusivo da força, com vitimização de civis e autoria indeterminada; a preservação de vestígios de crimes e a autonomia funcional da perícia criminal; a documentação do planejamento e execução de operações policiais em relatórios finais disponibilizados ao Ministério Público.

Não há, no entanto, fundamento suficiente a justificar o estabelecimento de instância adicional de controle sobre os órgãos de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. Deve prevalecer, quanto ao controle de abusos no emprego de força letal, a solução já preconizada pelo texto constitucional, que é o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público (art. 129, VII, da CF).

Como já afirmei em inúmeros julgados perante essa CORTE, a Constituição Federal de 1988 ampliou as funções do Ministério Público, transformando-o em um verdadeiro defensor da sociedade, tanto no campo penal, com a titularidade exclusiva da ação penal pública, quanto no campo cível, como fiscal dos demais Poderes Públicos e defensor da legalidade e moralidade administrativa, inclusive com a titularidade do inquérito civil e da ação civil pública.

No campo penal, em acréscimo, notadamente em relação a delitos imputados a policiais, atribuiu-lhe o poder-dever de controle sobre a atividade policial, circunstância realçada pela CORTE em diversos julgados nos quais afirmada a possibilidade de exercício, pelo Ministério Público, de atividades investigatórias, inclusive mediante requisição de informações diretamente aos órgãos de segurança pública (ARE 1477981-AgR, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 13/05/2024).

Não há, assim, necessidade de sobreposições de novos foros deliberativos sobre a questão, em vista da atribuição já conferida pela Constituição ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a quem incumbirá o acompanhamento das ações estratégicas previstas no Plano de Redução da Letalidade Policial, com a possibilidade de provocação da CORTE, se entender pela ocorrência de fatos que desafiam a autoridade da decisão proferida nesta ADPF.

ADPF 635 / RJ**VI. Necessidade de repressão uniforme com a colaboração de órgãos federais: Ministério da Justiça, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal e COAF**

Uma das principais características das organizações criminosas atuantes no estado do Rio de Janeiro, além do domínio territorial mediante uso da força, e da capacidade de corromper agentes públicos e políticos em escala, é a projeção política que tais grupos alcançaram nos últimos anos, seja na esfera municipal, estadual e federal.

Como consequência do domínio territorial de tais grupos, operou-se uma perfeita simbiose entre criminosos de atuação direta em mercados ilegais (contraventores, milicianos, narcotraficantes) e agentes públicos e políticos corruptos, amealhando poder econômico e representatividade política.

O relatório final da CPI das Milícias, datado de 14/11/2008, portanto há mais de dezesseis anos, já trazia em si mapeamento de lideranças políticas em áreas de milícias, tendo tal situação evoluído até a presente data, como demonstraram investigações nas quais restou clara a utilização do cargo parlamentar para patrocínio dos interesses econômicos de milícias e tentativa de influência na nomeação de cargos estratégicos de comando de policiamento ostensivo na região sob domínio de organizações criminosas.

Em relação ao narcotráfico, se observou não somente a expansão dos territórios, como também a sedimentação de enclaves criminosos no Rio de Janeiro, assim como a difusão dessa modalidade de atuação ostensiva para outros estados da federação, notadamente nas regiões norte e nordeste, assim como o homizio³ de lideranças⁴ de outras regiões⁵ nesses territórios.

O que se vê, portanto, atualmente no Rio de Janeiro, é um verdadeiro estado paralelo, que não se submete, em boa parte do território, à autoridade do poder público constituído. Isto porque, em seus domínios, tributa ilegalmente atividades legais, dita regras sociais, cerceia a liberdade de locomoção, explora toda a economia ilegal, assim como julga e executa pessoas.

Embora autoridades estaduais historicamente afirmem que o problema do Rio de Janeiro teria causas externas, ora ao argumento simplório de que o estado não produz armas e drogas, ora atribuindo a decisões judiciais que nunca impuseram qualquer restrição ao exercício do policiamento ostensivo permanente em qualquer fração do território fluminense, essa terceirização de responsabilidade política não se sustenta, pois tais premissas valem para todos

ADPF 635 / RJ

os estados da federação que, inobstante padeçam com o recrudescimento da criminalidade, não possuem, nem próximo, o cenário hoje vivenciado no Rio de Janeiro.

O grande diferencial do Rio de Janeiro é a simbiose entre as organizações criminosas diversas atuantes no estado, já mencionadas, o domínio territorial e o nível de penetração nas estruturas do estado, o que gera um crescente aumento de demanda por armamento e drogas, fora dos padrões verificados em outros estados da federação.

Não é por outra razão que a quase totalidade de fuzis comercializados ilegalmente no país tem como destino o Rio de Janeiro, não outros estados da federação.

Neste cenário o estado perde a cada dia mais sua autoridade, e não consegue implementar medidas básicas e elementares, como o provimento de segurança pública ostensiva permanente em todo seu território, assim como a investigação oportuna dos diversos crimes perpetrados pelas facções criminosas notadamente os mais violentos, haja vista a enorme quantidade de homicídios atrelados a disputa de territórios entre essas organizações criminosas, inclusive com motivação política.

Nesse sentido, as recomendações acrescidas pelo Ministro EDSON FACHIN no sentido do compartilhamento de dados com outros níveis de governo, além da indicação de providências ao Governo Federal sobre controle de armas e munições. Essas medidas atentam para a realidade de que as organizações criminosas que deflagram situações de enfrentamento armado no Rio de Janeiro não são organizações locais, mas integram “cadeias produtivas” nacionais. Não sobrevivem apenas do cometimento de ilícitos locais, ao contrário, dependem de insumos e financiamento externo.

Há aqui, portanto, uma situação de evidente transestadualidade, ou mesmo transnacionalidade, que exige a repressão uniforme em todo o território nacional. A repercussão interestadual ou internacional das atividades dessas organizações reclama a atuação da Polícia Federal, com fundamento no art. 144, § 1º I, da CF, e do art. 1º, caput, da Lei Federal 10.446/2002, de modo que deve ser determinado o compartilhamento de informações apuradas pelos órgãos locais com a Polícia Federal, para abertura de inquérito policial para investigação de crimes de lavagem de dinheiro e tráfico internacional de drogas e armas. De igual modo, deve haver o compartilhamento de informações

ADPF 635 / RJ

financeiras com a Receita Federal do Brasil e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf).

Deve ser determinado à União que promova, mediante prévio planejamento da Polícia Federal, o imediato incremento das estruturas da instituição no Rio de Janeiro, de forma a prover recursos humanos, logísticos, tecnológicos e financeiros para atuação permanente e dedicada à produção de inteligência e condução de investigações sobre a atuação dos principais grupos criminosos violentos em atividade no estado, com ênfase na repressão aos crimes de tráfico de armas, munições e acessórios, de drogas, de lavagem de capitais e de corrupção de agentes públicos e políticos, sem prejuízo da atuação dos órgãos estaduais em suas respectivas atribuições.

VII. DISPOSITIVO

Diante de todo o exposto, DIVIRJO PARCIALMENTE do eminente Ministro relator, EDSON FACHIN, nos seguintes termos:

1) ACOMPANHO o voto proferido pelo Ministro Relator, DEFERINDO os seguintes pedidos, em relação:

1.A) Ao item 1 e 1.1: “1. Reconhecer os avanços importantes obtidos com a redução da letalidade policial, embora necessárias determinações complementares. 1.1. Reconhecer, ainda: a) a natureza estrutural do litígio; b) a parcial omissão do Estado e a violação de direitos fundamentais; c) a violação de direitos humanos por parte das organizações criminosas que se apossam de territórios e cerceiam direitos de locomoção da população e das forças de segurança; d) que há compromisso significativo por parte do Estado do Rio de Janeiro na cessação das violações mencionadas”, sem, porém, a necessidade de reconhecer o Estado de coisas Inconstitucional;

1.B) Ao item 1.2.2: “Que o Ministério da Justiça e da Segurança Pública adote as providências cabíveis junto ao

ADPF 635 / RJ

Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP) para que sejam abertos os campos necessários viabilizando a inserção, por parte de todos os entes federados, dos dados desagregados sobre as mortes decorrentes de intervenção policial”;

1.C) Ao item 4: “Determinar a elaboração de um plano de reocupação territorial de áreas sob domínio de organizações criminosas pelo Estado do Rio de Janeiro e pelos municípios interessados, observando os princípios do urbanismo social e com o escopo de viabilizar a presença do Poder Público de forma permanente, por meio da instalação de equipamentos públicos, políticas voltadas à juventude e a qualificação de serviços básicos, devendo o plano ter caráter operacional, com cronograma objetivo, contando com alocação obrigatória de recursos federais, estaduais e municipais, inclusive oriundos de emendas parlamentares impositivas”;

1.D) Ao item 8: “8. Determinar, em cumprimento à Lei Estadual nº. 7.385/2016-RJ, a regulamentação, em até 180 (cento e oitenta) dias, da presença obrigatória de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas e com risco de conflito armado, podendo os veículos permanecerem no local mais próximo possível em que seja viável a prestação do atendimento médico em segurança. A exigência não se aplica a operações policiais de emergência e a eventual indisponibilidade de ambulâncias não impede a realização da operação policial”;

1.E) Ao item 9: “9. Determinar aos agentes de segurança e profissionais de saúde do Estado do Rio de Janeiro que preservem todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta

ADPF 635 / RJ

prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação”;

1.F) Ao item 11: “11. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro e ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, acolhendo proposição do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados ao fim de cada operação policial, conforme atos normativos e protocolos por tais órgãos elaborados”;

1.G) Ao item 12: “12. Determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de backup”;

1.H) Ao item 13: “13. Reafirmar a autonomia técnica, científica e funcional das perícias como condição essencial para que a investigação conduzida pelo Ministério Público possa ser levada a efeito, nos termos das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.621, 2.943, 3.309 e 3.318”;

1.I) Ao item 15: “15. Determinar 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. Deve a investigação atender ao que exige o Protocolo de Minnesota, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à imperiosa

ADPF 635 / RJ

necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes, acolhendo também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão”;

1.J) Ao item 16: “16. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, em decorrência do artigo 129, VII, da CRFB, compartilhe e envie ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por meio de canal por este indicado, os dados e microdados, com georreferenciamento, dos sistemas informáticos operados pelas forças 7 de segurança pública, incluindo dados sobre operações policiais, registros de ocorrência, laudos periciais e demais informações sobre investigações penais”;

1.K) Ao item 17: “17. Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em conjunto às Corregedorias dos Ministérios Públicos locais, passe a publicar relatórios periódicos de transparência com informações sobre o exercício da função de controle externo da atividade policial”;

1.L) Ao item 19: “19. Determinar o envio ao Governo Federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, de cópia da presente decisão e dos documentos constantes dos autos com recomendações atinentes ao controle de armas e munições no Estado do Rio de Janeiro e no Brasil (eDOC 717, eDOC 959, eDOC 998, eDOC 999 e eDOC 1045), a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as providências cabíveis quanto ao aprimoramento da política pública de controle de armas e munições, notadamente quanto: (i) à integração entre os sistemas de rastreabilidade do Ministério da

ADPF 635 / RJ

Defesa e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública; (ii) à adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Sistema Nacional de Análise Balística; (iii) ao cadastramento das armas destinadas às Polícias Estaduais do Estado do Rio de Janeiro, caso ainda não estejam cadastradas, nos respectivos sistemas nacionais de controle e rastreabilidade; (iv) ao aprimoramento da política de marcação e uniformização das armas de fogo adquiridas pelo Estado, a ser feita nos termos dos artigos 7º e 8º da Portaria nº. 213/2021 do Comando Logístico do Exército Brasileiro”;

1.M) Ao item 20: “20. Determinar o envio ao Governo Federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, de cópia da presente decisão, a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as possibilidades de apoio logístico e financeiro 9 visando à viabilização do aparelhamento e reestruturação das carreiras da Polícia Científica do Rio de Janeiro”.

2) Da mesma maneira, ACOMPANHO o voto proferido pelo Ministro Relator, INDEFERINDO os seguintes pedidos, em relação:

2.A) Ao item 21: “21. Indeferir o pedido de item “B”, o qual requereu determinação de que o Estado do Rio de Janeiro se abstenha de utilizar helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror, com a suspensão da eficácia do art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001”;

2.B) Ao item 22: “22. Indeferir o pedido de item “C”, o qual requereu determinação de que os órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao expedir mandado de busca e apreensão domiciliar, indiquem, da

ADPF 635 / RJ

forma mais precisa possível, o lugar, o motivo e o objetivo da diligência, vedada a expedição de mandados coletivos ou genéricos”.

2.C) Ao item 23: “23. Indeferir o pedido de item “H”, o qual requereu determinação de suspensão do sigilo de protocolos de atuação policial, inclusive do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil”;

2.D) Ao item 24: “24. Confirmar o reconhecimento da perda de objeto do pedido de item “P” e o não conhecimento do pedido de item “Q”.

3) ACOMPANHAMENTO, igualmente, o voto proferido pelo Ministro Relator, DEFERINDO os seguintes pedidos, porém, COM AS COMPLEMENTAÇÕES a seguir detalhadas, em relação:

3.A) Ao item 1.2, Plano de Redução da Letalidade Policial (“Homologar parcialmente o conjunto de atos normativos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro na qualidade de “plano de redução da letalidade policial” e determinar, em adição a seu conteúdo”), bem como em relação às determinações complementares de transparência (item 1.2.1, quais sejam, “a) Inclusão de dois novos indicadores que abarquem eventos de uso excessivo ou abusivo da força legal e eventos com vitimização de civis em contexto de confronto armado, com a participação de forças de segurança, mas com autoria indeterminada do disparo, ressalvado que este segundo indicador não compõe o conceito de letalidade policial. b) Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de civil, especificando: (i) Qual corporação (se polícia civil ou militar); (ii) Qual unidade ou batalhão; (iii) Se o agente envolvido estava em serviço; (iv) Se o fato

ADPF 635 / RJ

ocorreu no contexto de operação policial.c) Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de policial, especificando: (i) Qual corporação (se polícia civil ou militar); (ii) se a vítima estava em serviço”, acrescidos da seguinte regulamentação, para o controle e fiscalização da letalidade policial e homicídios vitimando agentes de segurança pública:

3.A.1) Nas hipóteses de homicídio consumado vitimado agentes de segurança pública, no exercício da função ou em decorrência dela, bem como de morte decorrente de intervenção policial estando ou não o agente em serviço:

Os policiais que primeiro atenderem a ocorrência deverão preservar o local até a chegada do Delegado de Polícia, e providenciar para que não se alterem o estado e conservação das coisas para a realização de perícia, comunicando, imediatamente o órgão administrativo central competente, que por sua vez, comunicará a ocorrência ao Comandante de Batalhão da área territorial e à Corregedoria da Polícia Militar – em se tratando de policial militar – ou ao Delegado de Polícia de sobreaviso pela Delegacia Geral de Polícia, a Corregedoria da Polícia Civil e à Superintendência da Polícia Técnico-Científica – em se tratando de policial civil.

O Ministério Público estadual deverá ser imediatamente comunicado das ocorrências, para que, se entender cabível, determine o comparecimento de um Promotor de Justiça ao local dos fatos. Essa comunicação deverá ser regulamentada entre a Procuradoria Geral de Justiça e a Secretaria de Segurança Pública.

O Delegado de Polícia responsável deverá

ADPF 635 / RJ

dirigir-se, imediatamente ao local da ocorrência, apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais; colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias; e, desde logo, identificar e qualificar as testemunhas presenciais do fato.

A Superintendência da Polícia Técnico-Científica enviará, imediatamente, uma equipe especializada para comparecer ao local devidamente preservado, para a realização das necessárias perícias, liberação do local e remoção de cadáveres.

Os cadáveres serão sempre fotografados na posição em que forem encontrados, bem como, na medida do possível, todas as lesões externas e vestígios deixados no local do crime.

Para representar as lesões encontradas no cadáver, os peritos, quando possível, juntarão ao laudo do exame provas fotográficas, esquemas ou desenhos, devidamente rubricados.

Nas hipóteses de morte decorrente de intervenção policial sempre será realizada a autópsia

Os laudos necessários deverão ser elaborados no prazo máximo de 10 (dez) dias.

As Corregedorias da Polícia Civil e Militar deverão acompanhar as ocorrências que envolvam seus respectivos policiais, objetivando a coleta de dados e de informações visando instruir os respectivos procedimentos administrativos.

Nas hipóteses de morte decorrente de intervenção policial, as Corregedorias terão o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para conclusão das

ADPF 635 / RJ

apurações administrativas. Se houver necessidade de ampliação do prazo, em face da complexidade dos fatos ou dificuldade em sua apuração, deverá ser solicitada, de maneira fundamentada, dilação por mais 60 (sessenta) dias ao Secretário da Segurança Pública.

As ocorrências relacionadas as hipóteses de homicídio consumado vitimado agentes de segurança pública, no exercício da função ou em decorrência dela, bem como de morte decorrente de intervenção policial estando ou não o agente em serviço, bem como os inquéritos policiais e procedimentos instaurados no âmbito das Corregedorias da Polícias Civil e Militar deverão ser comunicados

imediatamente ao órgão do Ministério Público estadual que exerça a função de controle externo da atividade policial.

3.B) Ao item 2.2: “2.2. em complemento à aplicação de recursos do orçamento estadual, que fica autorizado o recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelo Estado do Rio de Janeiro por meio de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere para viabilizar o cumprimento da presente decisão, ainda que distinto seja o prazo de preservação das imagens em relação à regulamentação do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, até o encerramento dos contratos vigentes na data deste julgamento”, acrescidos da AUTORIZAÇÃO EXCEPCIONAL, NA MESMA FORMA QUE A LC 79/94 PERMITE EM RELAÇÃO AO FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL, DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RECURSOS FINANCEIROS DO FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA AOS FUNDOS

ADPF 635 / RJ

ESPECÍFICOS DE SEGURANÇA PÚBLICA DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL, COM A FINALIDADE DE GARANTIR MAIOR CELERIDADE E EFICIÊNCIA À COOPERAÇÃO FEDERATIVA NO ÂMBITO DA SEGURANÇA PÚBLICA, NOS SEGUINTE TÓPICOS: Manutenção dos serviços e realização de investimentos de segurança pública, inclusive em inteligência, informação e operações de segurança pública; Aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento aos serviços dos órgãos de segurança pública; Políticas de redução da criminalidade; e Financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive de inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da letalidade policial.

Os repasses somente serão realizados com a apresentação e aprovação de planos associados aos programas específicos de segurança pública, dos quais constarão a contrapartida do ente federativo, segundo critérios e condições definidos, quando exigidos em ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública e deverão ser fiscalizados por órgão específico responsável pela gestão do fundo, sem prejuízo da fiscalização pelos respectivos Tribunais de Contas e do Ministério Público.

3.C) Ao item 3 ("3. Determinar a instauração de inquérito policial pela Polícia Federal, junto à Seção Judiciária do Rio de Janeiro, para apuração de indícios concretos de crimes com repercussão interestadual e internacional e que exigem repressão uniforme, bem como de graves violações de direitos humanos, especificamente para a identificação das organizações criminosas, suas lideranças e seu modus operandi, sobretudo movimentações financeiras, em atuação no Estado do Rio

ADPF 635 / RJ

de Janeiro, sem prejuízo da possibilidade de atuação conjunta às forças de segurança estaduais, nos termos da Lei 10.446/2002; e determinar à União que garanta o incremento necessário da capacidade orçamentária da Polícia Federal visando à estrutura, equipamentos e pessoal necessários à execução da força-tarefa. 3.1. Determinar ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), à Receita Federal e à Secretaria de Estado da Fazenda do Rio de Janeiro a máxima prioridade para atendimento das diligências relativas ao inquérito policial acima requisitado”), acrescido com a DETERMINAÇÃO, TAMBÉM, À DIRETORIA GERAL DA POLÍCIA FEDERAL DE IMEDIATA INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO ESPECÍFICO – COM EQUIPE DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA – com a finalidade de atuação permanente e dedicada à produção de inteligência e condução de investigações sobre a atuação dos principais grupos criminosos violentos em atividade no estado e SUAS CONEXÕES COM AGENTES PÚBLICOS E POLÍTICOS, com ênfase na repressão às milícias, aos crimes de tráfico de armas, munições e acessórios, de drogas, de lavagem de capitais, sem prejuízo da atuação dos órgãos estaduais em suas respectivas atribuições;

3.D) Ao item 7 (“7. Determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade: (i) a diligência, no caso específico de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, assim, o ingresso forçado em domicílios à noite; (ii) 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

ADPF 635 / RJ

remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o controle e judicial posterior; e (iii) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins a que se destinam, sendo deferido em menor extensão, nesse ponto, o pedido de item “C”), entretanto, REAFIRMANDO VALIDADE CONSTITUCIONAL de buscas domiciliares executadas no contexto de flagrância delitiva, INCLUSIVE NO PERÍODO NOTURNO, na forma do art. 5º, XI, CF, no curso de operações policiais, na hipótese de utilização de residências para o depósito de drogas e armas clandestinas.

4) DIVIRJO PARCIALMENTE do voto proferido pelo Ministro Relator, nos seguintes termos, em relação ao item 2.1 (“2.1. que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, comprove a implantação das câmeras corporais nas viaturas policiais da Polícia Militar e da Polícia Civil e nas fardas dos agentes da Polícia Civil nas hipóteses pertinentes, com a publicação da respectiva regulamentação, abrangendo somente os casos em que a Polícia Civil do Estado realiza atividades de patrulhamento e policiamento ostensivo e operações policiais planejadas”), SOMENTE PARA AFASTAR A OBRIGATORIEDADE DE USO DE EQUIPAMENTOS DE GEOLOCALIZAÇÃO E GRAVAÇÃO AUDIOVISUAL EM ATIVIDADES E DILIGÊNCIAS INVESTIGATÓRIAS DESEMPENHADAS PELA POLÍCIA CIVIL, NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO E POLÍCIA JUDICIÁRIA, EM VIRTUDE DO POTENCIAL COMPROMETIMENTO DO CARÁTER SIGILOSO E EFICIÊNCIA DESSAS ATIVIDADES E DA SEGURANÇA DE POLICIAIS E TESTEMUNHAS.

5) Por fim, DIVIRJO do voto proferido pelo Ministro Relator, nos seguintes termos, em relação:

5.A) Ao item 5: “5. Em substituição ao parâmetro da

ADPF 635 / RJ

excepcionalidade, determinar a observância da Lei 13.060, de 2014, declarada constitucional pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.243/DF, e seu regulamento, cabendo às próprias forças de segurança avaliar e definir o grau de força adequado a cada contexto, com controle a posteriori, observando a proporcionalidade das ações e preferencialmente com planejamento prévio das operações. Fica ressalvada a possibilidade de justificação a posteriori de operações de emergência, cabendo aos órgãos de controle e ao Poder Judiciário avaliar as justificativas apresentadas, quando necessário”, VOTANDO no sentido de que CABERÁ A CADA UMA DAS FORÇAS POLICIAIS ANALISAR E DETERMINAR O USO PROPORCIONAL E NECESSÁRIO DA FORÇA EM CADA OPERAÇÃO;

5.B) Ao item 6 (“programa de assistência à saúde mental aos profissionais de segurança pública, estabelecendo como obrigatório o atendimento psicossocial quando houver envolvimento em incidente crítico e regulamentando a aferição da incidência de letalidade excessiva na atuação funcional”) do dispositivo do voto do Min. Relator), VOTANDO no sentido de que INDEFERIR O PEDIDO DE AFASTAMENTO COMPULSÓRIO E AUTOMÁTICO ASSOCIADO A PARÂMETROS QUANTITATIVOS (p.ex., número de participação em eventos críticos), devendo prevalecer sempre a avaliação médica sobre o estado psíquico do policial;

5.C) Ao item 10, (ii) e (iii) (“a proibição da prática de utilização de equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, sendo permitido tanto o ingresso das forças policiais caso se verifique o uso dos estabelecimentos para prática de atividades criminais quanto o policiamento ostensivo

ADPF 635 / RJ

regular e o tráfego de viaturas em vias próximas aos estabelecimentos citados; (iii) o acompanhamento e contínuo aprimoramento, pelo Comitê de Acompanhamento, dos protocolos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde, sendo possível que, em situações específicas e mediante justificação a posteriori, deixem de ser comunicadas previamente operações policiais sensíveis”), VOTANDO no sentido de que:

5.C-1) COMPETE AOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA A ANÁLISE, EM CADA SITUAÇÃO CONCRETA, DA NECESSIDADE RAZOÁVEL E ADEQUADA DE UTILIZAÇÃO DE PRÉDIOS PÚBLICOS, INCLUSIVE ESCOLAS E POSTOS DE SAÚDE, PARA APOIO DE OPERAÇÕES POLICIAIS E ATIVIDADES NORMAIS DE POLICIAMENTO, EM VIRTUDE DAS CARACTERÍSTICAS DE CADA OPERAÇÃO;

5.C-2) AFASTAR QUALQUER OBRIGATORIEDADE DE COMUNICAÇÃO PRÉVIA, PELAS AUTORIDADES POLICIAIS, DA REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES, POR ABSOLUTA INCOMPATIBILIDADE COM SUA EFICÁCIA E RISCO À SEGURANÇA DOS POLICIAIS E DAQUELES QUE SERIAM OS DESTINATÁRIOS A COMUNICAÇÃO;

5.D) Ao item 17 (“Grupo de Trabalho de Acompanhamento sob a coordenação da Conselho Nacional do Ministério Público, com caráter

ADPF 635 / RJ

administrativo, de natureza exclusivamente consultiva, para, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e órgãos competentes, monitorar o cumprimento e implementação desta decisão”), VOTANDO NO SENTIDO DE COMPETIR AOS MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO OU AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, dependendo das atribuições constitucionais, O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E, CONSEQUENTEMENTE, O ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS DETERMINADAS NA PRESENTE DECISÃO PELOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA.

5.F) Ao item 14 (“Não recomendar a atuação de peritos vinculados à Superintendência-Geral de Polícia Técnico-Científica do Estado do Rio de Janeiro quando a investigação tratar de possível cometimento de crime por parte de policial civil do Estado do Rio de Janeiro, enquanto a perícia criminal permanecer inserida na estrutura da Polícia Civil do Estado, devendo o Ministério Público, na condição de responsável pela investigação direta, tomar as providências cabíveis a fim de viabilizar a perícia com outros profissionais. Caso o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro indique não dispor da estrutura necessária para a realização da perícia no caso concreto, fica afastada a recomendação, para o fim de evitar a paralisação da investigação”), por entender que a autonomia funcional dos órgãos e agentes de perícia criminal garante o exercício de suas atribuições legais mesmo na hipótese de crimes imputados à policiais civis, não havendo fundamento constitucional para recomendação que lhes reduza as atribuições legais.

É o voto.

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

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

ADPF 635 / RJ

AM. CURIAE.	:MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS
AM. CURIAE.	:REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA
AM. CURIAE.	:FALA AKARI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	:PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S)	:ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S)	:ISABELLA VIEIRA MACHADO HENRIQUES
ADV.(A/S)	:PEDRO MENDES DA SILVA
AM. CURIAE.	:PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	:EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
AM. CURIAE.	:ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO DO ESTADO DO RJ
ADV.(A/S)	:THIAGO GOMES MORANI
AM. CURIAE.	:CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CFOAB
ADV.(A/S)	:FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY
AM. CURIAE.	:CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL - CEJIL
ADV.(A/S)	:MARIA BEATRIZ GALLI BEVILLACQUA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM
ADV.(A/S)	:DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:RAFAEL RAMIA MUNERATI
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE PESQUISAS LABJACA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL - IARA
ADV.(A/S)	:HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO INDEPENDENTE MÃES DE MAIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO

ADPF 635 / RJ

AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL
ADV.(A/S)	: OPHIR FILGUEIRAS CAVALCANTE JUNIOR
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE - IAL
ADV.(A/S)	: FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S)	: DANIEL SANCHEZ BORGES
ADV.(A/S)	: TÂNIA MONIQUE FAIAL CORREA
ADV.(A/S)	: GILBERTO SANTIAGO LOPES
ADV.(A/S)	: RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
ADV.(A/S)	: KARINA OLIVEIRA MARINHO
AM. CURIAE.	: NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN
AM. CURIAE.	: LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS (LADIH)
ADV.(A/S)	: ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIMINALÍSTICA - ABC
ADV.(A/S)	: RAFAEL ALFREDI DE MATOS
ADV.(A/S)	: LUIZ GUILHERME ROS
AM. CURIAE.	: FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: GUSTAVO KELLY ALENCAR
AM. CURIAE.	: SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIARIOS DE CARGAS E LOGISTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	: FEDERACAO DAS ASSOCIACOES DE FAVELAS COMUNIDADES E AMIGOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAFCAERJ
ADV.(A/S)	: GUILHERME RODRIGUES TARTARELLI PONTES
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE ATACADISTAS E DISTRIBUIDORES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e ADERJ
ADV.(A/S)	: OLAVO FERREIRA LEITE NETO
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS OPERADORES PORTUARIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDOPERJ

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:PATRICIA GOMES PEREIRA AYRES
AM. CURIAE.	:LOGISTICA BRASIL - ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS USUARIOS DOS PORTOS, DE TRANSPORTES E DA LOGISTICA
ADV.(A/S)	:LUIZ CARLOS FERRARI GONÇALVES FILHO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO NACIONAL DA ADVOCACIA CRIMINAL
ADV.(A/S)	:JAMES WALKER NEVES CORRÊA JÚNIOR
ADV.(A/S)	:MARCIO GUEDES BERTI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA NEGRA POR UMA NOVA POLITICA DE DROGAS
ADV.(A/S)	:VÍTOR MEDEIROS DE LUCENA
AM. CURIAE.	:CLÍNICA INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DA FND/UFRJ
ADV.(A/S)	:CAROLINA ROLIM MACHADO CYRILLO DA SILVA
AM. CURIAE.	:FUNDACAO OSWALDO CRUZ
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE DEFESA DA POPULAÇÃO NEGRA (IDPN)
ADV.(A/S)	:JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA
ADV.(A/S)	:DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA
AM. CURIAE.	:MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DE SUPERMERCADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ANA PAULA ALMEIDA DA ROSA
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS EMPRESAS DE MOBILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ELAINE FASOLLO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	:KARINE MOREIRA GARCIA
AM. CURIAE.	:MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
CTS. VUL.	:DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADPF 635 / RJ

PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	:CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S)	:FABRICIO CORREIA DE AQUINO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	:LUCIANA LAURIA LOPES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO TODOS PELO RIO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E ASSUNTOS DE POLÍCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:CARLOS ALBERTO FERREIRA DIAS
AM. CURIAE.	:COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:WALLACE DE ALMEIDA CORBO
ADV.(A/S)	:CECILIA DE QUEIROZ GONCALVES DE ALMEIDA PADRAO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
ADV.(A/S)	:GUILHERME HENRIQUE DOLFINI GONCALVES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO VLADIMIR HERZOG
ADV.(A/S)	:ANDRÉ LUIZ DE CARVALHO MATHEUS

COMPLEMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Em acréscimo ao teor do voto escrito junto aos autos, considerando a especial circunstância de a CORTE adotar, neste julgamento, a fundamentação *per curiam*, merece ser registrada e enaltecida a atuação diligente do Relator, Ministro EDSON FACHIN, que soube conduzir a complexa

ADPF 635 / RJ

instrução do caso de forma segura, além de permitir, ao longos dos debates, a convergência de todos os membros do colegiado em torno de uma proposição em comum.

E, justamente em vista do consenso construído colegiadamente após os debates, a partir da iniciativa do Ministro Relator, ADIRO À TESE DE JULGAMENTO proposta por Sua Excelência, assim redigida:

Pelo exposto, esta Corte julga parcialmente procedente os pedidos desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, para:

1. Reconhecer os avanços importantes obtidos com a redução da letalidade policial, embora necessárias determinações complementares.

1.1. Reconhecer, ainda:

- a) a natureza estrutural do litígio;
- b) a parcial omissão do Estado e a violação de direitos fundamentais;
- c) a violação de direitos humanos por parte das organizações criminosas que se apossam de territórios e cerceiam direitos de locomoção da população e das forças de segurança;
- d) que há compromisso significativo por parte do Estado do Rio de Janeiro na cessação das violações mencionadas, sem, porém, a necessidade de se reconhecer o estado de coisas inconstitucional.

1.2. Homologar parcialmente o conjunto de atos normativos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro na qualidade de “plano de redução da letalidade policial” e determinar, em adição a seu conteúdo:

1.2.1. Que o Estado do Rio de Janeiro promova as adequações normativas e administrativas necessárias quanto à mensuração e monitoramento dos dados, com as seguintes especificações:

ADPF 635 / RJ

a) Inclusão de dois novos indicadores que abarquem eventos de uso excessivo ou abusivo da força legal e eventos com vitimização de civis em contexto de confronto armado, com a participação de forças de segurança, mas com autoria indeterminada do disparo, ressalvado que este segundo indicador não compõe o conceito de letalidade policial.

b) Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de civil, especificando: (i) Qual corporação (se polícia civil ou militar); (ii) Qual unidade ou batalhão; (iii) Se o agente envolvido estava em serviço; (iv) Se o fato ocorreu no contexto de operação policial.

c) Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de policial, especificando: (i) Qual corporação (se polícia civil ou militar); (ii) se a vítima estava em serviço; acrescidos da seguinte regulamentação, para o controle e fiscalização da letalidade policial e homicídios vitimando agentes de segurança pública.

Nas hipóteses de homicídio consumado vitimando agentes de segurança pública, no exercício da função ou em decorrência dela, bem como de morte de civis decorrente de intervenção policial estando ou não o agente em serviço:

Os policiais que primeiro atenderem a ocorrência deverão preservar o local até a chegada do Delegado de Polícia, e providenciar para que não se alterem o estado e conservação das coisas para a realização de perícia, comunicando, imediatamente o órgão administrativo central competente, que por sua vez, comunicará a ocorrência ao Comandante de Batalhão da área territorial e à Corregedoria da Polícia Militar – em se tratando de policial militar – ou ao Delegado de Polícia de sobreaviso pela Delegacia Geral de Polícia, a Corregedoria da Polícia

ADPF 635 / RJ

Civil e à Superintendência da Polícia Técnico-Científica – em se tratando de policial civil e civis.

O Ministério Público estadual deverá ser imediatamente comunicado das ocorrências, para que, se entender cabível, determine o comparecimento de um Promotor de Justiça ao local dos fatos. Essa comunicação deverá ser regulamentada entre a Procuradoria Geral de Justiça e a Secretaria de Segurança Pública.

O Delegado de Polícia responsável deverá dirigir-se, imediatamente ao local da ocorrência, apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais; colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias; e, desde logo, identificar e qualificar as testemunhas presenciais do fato.

A Superintendência da Polícia Técnico-Científica enviará, imediatamente, uma equipe especializada para comparecer ao local devidamente preservado, para a realização das necessárias perícias, liberação do local e remoção de cadáveres.

Os cadáveres serão sempre fotografados na posição em que forem encontrados, bem como, na medida do possível, todas as lesões externas e vestígios deixados no local do crime.

Para representar as lesões encontradas no cadáver, os peritos, quando possível, juntarão ao laudo do exame provas fotográficas, esquemas ou desenhos, devidamente rubricados.

Nas hipóteses de morte decorrente de intervenção policial sempre será realizada a autópsia.

Os laudos necessários deverão ser elaborados no prazo máximo de 10 (dez) dias.

As Corregedorias da Polícia Civil e Militar deverão

ADPF 635 / RJ

acompanhar as ocorrências que envolvam seus respectivos policiais, objetivando a coleta de dados e de informações visando instruir os respectivos procedimentos administrativos.

Nas hipóteses de morte decorrente de intervenção policial, as Corregedorias terão o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para conclusão das apurações administrativas. Se houver necessidade de ampliação do prazo, em face da complexidade dos fatos ou dificuldade em sua apuração, deverá ser solicitada, de maneira fundamentada, dilação por mais 60 (sessenta) dias ao Secretário da Segurança Pública.

As ocorrências relacionadas as hipóteses de homicídio consumado vitimando agentes de segurança pública, no exercício da função ou em decorrência dela, bem como de morte decorrente de intervenção policial estando ou não o agente em serviço, bem como os inquéritos policiais e procedimentos instaurados no âmbito das Corregedorias da Polícias Civil e Militar deverão ser comunicados imediatamente ao órgão do Ministério Público estadual que exerça a função de controle externo da atividade policial.

1.2.2. Que o Ministério da Justiça e da Segurança Pública adote as providências cabíveis junto ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP) para que sejam abertos os campos necessários viabilizando a inserção, por parte de todos os entes federados, dos dados desagregados sobre as mortes decorrentes de intervenção policial.

2. Reconhecer que o Estado do Rio de Janeiro vem instalando equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas fardas dos agentes de segurança, com

ADPF 635 / RJ

o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos e que foram editados, no ponto, atos normativos apresentados na condição de componentes necessários do plano de redução da letalidade policial, devendo ser acrescidas as seguintes determinações complementares:

2.1. que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, comprove a implantação das câmeras nas viaturas policiais da Polícia Militar e da Polícia Civil, quando não estiver em atividades investigativas, e nas fardas ou uniformes dos agentes da Polícia Civil nas hipóteses pertinentes, com a publicação da respectiva regulamentação, abrangendo somente os casos em que a Polícia Civil do Estado realiza diligências ostensivas ou operações policiais planejadas, afastada a obrigatoriedade de uso de equipamentos de geolocalização e gravação audiovisual em atividades e diligências investigatórias desempenhadas pela Polícia Civil, exclusivamente no exercício da função de polícia judiciária, em virtude do potencial comprometimento do caráter sigiloso e eficiência dessas atividades e da segurança de policiais e testemunhas;

2.2. em complemento à aplicação de recursos do orçamento estadual, fica autorizado o recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelo Estado do Rio de Janeiro por meio de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere para viabilizar o cumprimento da presente decisão, ainda que distinto seja o prazo de preservação das imagens em relação à regulamentação do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, até o encerramento dos contratos vigentes na data deste julgamento; acrescidos da autorização excepcional, na mesma forma que a Lei Complementar 79/1994 permite em relação ao Fundo Penitenciário Nacional, de

ADPF 635 / RJ

transferência direta de recursos financeiros do Fundo Nacional de Segurança Pública aos fundos específicos de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal, com a finalidade de garantir maior celeridade e eficiência à cooperação federativa no âmbito da segurança pública, nos seguintes tópicos: manutenção dos serviços e realização de investimentos de segurança pública, inclusive em inteligência, informação e operações de segurança pública; aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento aos serviços dos órgãos de segurança pública; políticas de redução da criminalidade; e financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive de inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da letalidade policial.

Os repasses somente serão realizados com a apresentação e aprovação de planos associados aos programas específicos de segurança pública, dos quais constarão a contrapartida do ente federativo, segundo critérios e condições definidos, quando exigidos em ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública e deverão ser fiscalizados por órgão específico responsável pela gestão do fundo, sem prejuízo da fiscalização pelos respectivos Tribunais de Contas e do Ministério Público.

3. Determinar a instauração de inquérito policial pela Polícia Federal para apuração de indícios concretos de crimes com repercussão interestadual e internacional e que exigem repressão uniforme, bem como de graves violações de direitos humanos derivadas das organizações criminosas, suas lideranças e seu *modus operandi*, sobretudo movimentações financeiras, em atuação no Estado do Rio de Janeiro, sem prejuízo da possibilidade de atuação conjunta às forças de segurança estaduais, nos termos da

ADPF 635 / RJ

Lei 10.446/2002; e determinar à União que garanta o incremento necessário da capacidade orçamentária da Polícia Federal visando à estrutura, equipamentos e pessoal necessários à execução da força-tarefa.

3.1. Determinar ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), à Receita Federal e à Secretaria de Estado da Fazenda do Rio de Janeiro a máxima prioridade para atendimento das diligências relativas ao inquérito policial acima requisitado, acrescido com a determinação, também, à Diretoria Geral da Polícia Federal de imediata instauração de inquérito específico, com equipe de dedicação exclusiva, com a finalidade de atuação permanente e dedicada à produção de inteligência e à condução de investigações sobre a atuação dos principais grupos criminosos violentos em atividade no Estado e suas conexões com agentes públicos, com ênfase na repressão às milícias, aos crimes de tráfico de armas, munições e acessórios, de drogas e lavagem de capitais, sem prejuízo da atuação dos órgãos estaduais em suas respectivas atribuições.

4. Determinar a elaboração de um plano de reocupação territorial de áreas sob domínio de organizações criminosas pelo Estado do Rio de Janeiro e pelos municípios interessados, observando os princípios do urbanismo social e com o escopo de viabilizar a presença do Poder Público de forma permanente, por meio da instalação de equipamentos públicos, políticas voltadas à juventude e a qualificação de serviços básicos, devendo o plano ter caráter operacional, com cronograma objetivo, contando com alocação obrigatória de recursos federais, estaduais e municipais, inclusive oriundos de emendas parlamentares impositivas.

ADPF 635 / RJ

5. Em substituição ao parâmetro da excepcionalidade, aplicado durante a pandemia, determinar a observância da Lei 13.060, de 2014, declarada constitucional pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.243/DF, e seu regulamento, cabendo às próprias forças de segurança avaliar e definir o grau de força adequado a cada contexto, com controle *a posteriori*, observando a proporcionalidade das ações e preferencialmente com planejamento prévio das operações. Fica ressalvada a possibilidade de justificação *a posteriori* de operações de emergência, cabendo aos órgãos de controle e ao Poder Judiciário avaliar as justificativas apresentadas, quando necessário; caberá a cada uma das forças policiais analisar e determinar o uso proporcional e necessário da força em cada operação.

6. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que observe o previsto entre os artigos 42 e 42-E da Lei 13.675/2018 e crie, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, programa de assistência à saúde mental aos profissionais de segurança pública, estabelecendo como obrigatório o atendimento psicossocial quando houver envolvimento em incidente crítico e regulamentando a aferição da incidência de letalidade excessiva na atuação funcional, estabelecendo parâmetro a partir do qual profissional da área de saúde mental avaliará a necessidade de afastamento preventivo das atividades de policiamento ostensivo, ficando o retorno, nesse caso, a critério da corporação.

7. Determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade: (i) a diligência, no caso

ADPF 635 / RJ

específico de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, neste caso, o ingresso forçado em domicílios à noite; (ii) 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 (iii) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins a que se destinam, sendo deferido em menor extensão, nesse ponto, o pedido de item “C”, entretanto, reafirmando a validade constitucional de buscas domiciliares executadas no contexto de flagrância delitiva, inclusive no período noturno, na forma do artigo 5º, XI, da Constituição, no curso de operações policiais, na hipótese de utilização de residências para o depósito de drogas e armas clandestinas.

8. Determinar, em cumprimento à Lei Estadual nº. 7.385/2016-RJ, a regulamentação, em até 180 (cento e oitenta) dias, da presença obrigatória de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas e com risco de conflito armado, podendo os veículos permanecerem no local mais próximo possível em que seja viável a prestação do atendimento médico em segurança. A exigência não se aplica a operações policiais de emergência e a eventual indisponibilidade de ambulâncias não impede realização da operação policial.

9. Determinar aos agentes de segurança e profissionais de saúde do Estado do Rio de Janeiro que preservem todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de

ADPF 635 / RJ

socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação.

10. Determinar que, no caso da realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) não há restrições territoriais por perímetro à ação policial, mas deve haver o respeito rigoroso às exigências de proporcionalidade no uso da força, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal, as razões concretas que tornaram necessário o desenvolvimento das ações nos referidos horários; (ii) em caso de extrema necessidade de utilização de equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, será permitido o ingresso das forças policiais caso se verifique o uso dos estabelecimentos para prática de atividades criminosas, bem como o policiamento ostensivo regular e o tráfego de viaturas em vias próximas aos estabelecimentos citados.

11. Determinar, acolhendo proposição do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados ao fim de cada operação policial, conforme atos normativos e protocolos por tais órgãos elaborados.

12. Determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o

ADPF 635 / RJ

objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de *backup*.

13. Reafirmar a autonomia técnica, científica e funcional das perícias como condição essencial para que a investigação conduzida pelo Ministério Público possa ser levada a efeito, nos termos das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.621, 2.943, 3.309 e 3.318.

14. Determinar que, sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de crime doloso contra a vida, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente, que buscará a realização de perícias com autonomia, conforme os requisitos mencionados no item anterior. Deve a investigação atender ao que exige a legislação de regência, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à 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, acolhendo também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão.

15. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, em decorrência do artigo 129, VII, da CRFB, compartilhe e envie ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por meio de canal por este indicado, os dados e microdados, com georreferenciamento, sobre operações policiais, registros de ocorrência, laudos periciais e demais

ADPF 635 / RJ

informações sobre investigações penais.

16. Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em conjunto às Corregedorias dos Ministérios Públicos locais, passe a publicar relatórios semestrais de transparência com informações sobre o exercício da função de controle externo da atividade policial, com dados objetivos de atuação e resultados, discriminando as unidades responsáveis.

17. Determinar a criação de **Grupo de Trabalho de Acompanhamento** sob a coordenação do Conselho Nacional do Ministério Público, o qual estabelecerá sua composição, com caráter administrativo, de natureza exclusivamente consultiva, para, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e órgãos competentes, monitorar o cumprimento e implementação desta decisão, sem prejuízo da atuação do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro de acordo com as suas respectivas competências:

Diretrizes gerais de organização e funcionamento:

1. O Grupo de Trabalho terá caráter consultivo e não deliberativo, visando exclusivamente à produção de relatórios técnicos periódicos para o fim de acompanhamento e apoio, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e órgãos competentes, garantida a participação democrática de representantes da sociedade civil, do cumprimento e implementação da execução das medidas determinadas no bojo da ADPF 635.

2. Periódica e sistematicamente, em prazos não superiores a seis meses, o Grupo de Trabalho: (i) em reunião pública e aberta, coletará dados e informações da população e comunidades diretamente interessadas, sem prejuízo da realização de reuniões de acesso restrito, a qualquer tempo, pelo Grupo; (ii) divulgará relatório técnico de monitoramento

ADPF 635 / RJ

com os principais indicadores de medição da letalidade e da vitimização policial no Estado do Rio de Janeiro.

5. O prazo inicial de acompanhamento fica estabelecido em 2 (dois) anos a contar da data de publicação do acórdão desta decisão.

6. Em caso de notícia de descumprimento de decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no âmbito da ADPF 635, o Grupo de Trabalho reportará a magistrado/a auxiliar designado/a pelo Ministro Relator, do Supremo Tribunal Federal, a quem fica delegada a competência para análise de eventuais providências judiciais em fase de execução, desde que não se trate de litígios individuais, com os poderes necessários para garantir seu cumprimento, na forma do artigo 139, IV, do Código de Processo Civil, cabendo ao Ministro Relator apreciar eventuais pedidos de reconsideração.

7. Recomenda-se o diálogo constante com o Comitê Nacional de Monitoramento do Uso da Força previsto pelo art. 8º do Decreto 12.341/2024 visando o compartilhamento de experiências e o aprimoramento das práticas de controle externo da atividade policial nos estados e no Distrito Federal.

18. Determinar o envio ao Governo Federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, de cópia da presente decisão e dos documentos constantes dos autos com recomendações atinentes ao controle de armas e munições no Estado do Rio de Janeiro e no Brasil (eDOC 717, eDOC 959, eDOC 998, eDOC 999 e eDOC 1045), a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as providências cabíveis quanto ao aprimoramento da política pública de controle de armas e munições, com o cumprimento da Lei 10.826/2003 e Decreto 11.615/2023, notadamente quanto: (i) à integração entre os sistemas de rastreabilidade do Ministério da Defesa e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública; (ii) à adesão do Estado do

ADPF 635 / RJ

Rio de Janeiro ao Sistema Nacional de Análise Balística; (iii) ao cadastramento das armas destinadas às Polícias Estaduais do Estado do Rio de Janeiro, caso ainda não estejam cadastradas, nos respectivos sistemas nacionais de controle e rastreabilidade; (iv) ao aprimoramento da política de marcação e uniformização das armas de fogo adquiridas pelo Estado, a ser feita nos termos dos artigos 7º e 8º da Portaria nº. 213/2021 do Comando Logístico do Exército Brasileiro.

19. Determinar o envio ao Governo Federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, de cópia da presente decisão, a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as possibilidades de apoio logístico e financeiro visando à viabilização do aparelhamento e reestruturação das carreiras da Polícia Científica do Rio de Janeiro.

20. Indeferir o pedido de item “B”, o qual requereu determinação de que o Estado do Rio de Janeiro se abstenha de utilizar helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror, com a suspensão da eficácia do art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001.

21. Indeferir o pedido de item “C”, o qual requereu determinação de que os órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao expedir mandado de busca e apreensão domiciliar, indiquem, da forma mais precisa possível, o lugar, o motivo e o objetivo da diligência, vedada a expedição de mandados coletivos ou genéricos.

22. Indeferir o pedido de item “H”, o qual requereu determinação de suspensão do sigilo de protocolos de

ADPF 635 / RJ

atuação policial, inclusive do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

23. Confirmar o reconhecimento da perda de objeto do pedido de item “P” e o não conhecimento do pedido de item “Q”.

É o complemento.

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

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

ADPF 635 / RJ

AM. CURIAE.	:MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS
AM. CURIAE.	:REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA
AM. CURIAE.	:FALA AKARI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	:PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S)	:ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S)	:ISABELLA VIEIRA MACHADO HENRIQUES
ADV.(A/S)	:PEDRO MENDES DA SILVA
AM. CURIAE.	:PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	:EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
AM. CURIAE.	:ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO DO ESTADO DO RJ
ADV.(A/S)	:THIAGO GOMES MORANI
AM. CURIAE.	:CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CFOAB
ADV.(A/S)	:FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY
AM. CURIAE.	:CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL - CEJIL
ADV.(A/S)	:MARIA BEATRIZ GALLI BEVILLACQUA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM
ADV.(A/S)	:DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:RAFAEL RAMIA MUNERATI
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE PESQUISAS LABJACA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL - IARA
ADV.(A/S)	:HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO INDEPENDENTE MÃES DE MAIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO

ADPF 635 / RJ

AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL
ADV.(A/S)	: OPHIR FILGUEIRAS CAVALCANTE JUNIOR
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE - IAL
ADV.(A/S)	: FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S)	: DANIEL SANCHEZ BORGES
ADV.(A/S)	: TÂNIA MONIQUE FAIAL CORREA
ADV.(A/S)	: GILBERTO SANTIAGO LOPES
ADV.(A/S)	: RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
ADV.(A/S)	: KARINA OLIVEIRA MARINHO
AM. CURIAE.	: NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN
AM. CURIAE.	: LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS (LADIH)
ADV.(A/S)	: ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIMINALÍSTICA - ABC
ADV.(A/S)	: RAFAEL ALFREDI DE MATOS
ADV.(A/S)	: LUIZ GUILHERME ROS
AM. CURIAE.	: FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: GUSTAVO KELLY ALENCAR
AM. CURIAE.	: SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIARIOS DE CARGAS E LOGISTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	: FEDERACAO DAS ASSOCIACOES DE FAVELAS COMUNIDADES E AMIGOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAFCAERJ
ADV.(A/S)	: GUILHERME RODRIGUES TARTARELLI PONTES
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE ATACADISTAS E DISTRIBUIDORES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e ADERJ
ADV.(A/S)	: OLAVO FERREIRA LEITE NETO
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS OPERADORES PORTUARIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDOPERJ

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:PATRICIA GOMES PEREIRA AYRES
AM. CURIAE.	:LOGISTICA BRASIL - ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS USUARIOS DOS PORTOS, DE TRANSPORTES E DA LOGISTICA
ADV.(A/S)	:LUIZ CARLOS FERRARI GONÇALVES FILHO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO NACIONAL DA ADVOCACIA CRIMINAL
ADV.(A/S)	:JAMES WALKER NEVES CORRÊA JÚNIOR
ADV.(A/S)	:MARCIO GUEDES BERTI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA NEGRA POR UMA NOVA POLITICA DE DROGAS
ADV.(A/S)	:VÍTOR MEDEIROS DE LUCENA
AM. CURIAE.	:CLÍNICA INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DA FND/UFRJ
ADV.(A/S)	:CAROLINA ROLIM MACHADO CYRILLO DA SILVA
AM. CURIAE.	:FUNDACAO OSWALDO CRUZ
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE DEFESA DA POPULAÇÃO NEGRA (IDPN)
ADV.(A/S)	:JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA
ADV.(A/S)	:DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA
AM. CURIAE.	:MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DE SUPERMERCADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ANA PAULA ALMEIDA DA ROSA
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS EMPRESAS DE MOBILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ELAINE FASOLLO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	:KARINE MOREIRA GARCIA
AM. CURIAE.	:MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
CTS. VUL.	:DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADPF 635 / RJ

PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	:CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S)	:FABRICIO CORREIA DE AQUINO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	:LUCIANA LAURIA LOPES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO TODOS PELO RIO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E ASSUNTOS DE POLÍCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:CARLOS ALBERTO FERREIRA DIAS
AM. CURIAE.	:COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:WALLACE DE ALMEIDA CORBO
ADV.(A/S)	:CECILIA DE QUEIROZ GONCALVES DE ALMEIDA PADRAO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
ADV.(A/S)	:GUILHERME HENRIQUE DOLFINI GONCALVES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO VLADIMIR HERZOG
ADV.(A/S)	:ANDRÉ LUIZ DE CARVALHO MATHEUS

VOTO VOGAL

O Senhor Ministro GILMAR MENDES: Valho-me do minucioso relatório feito pelo Min. EDSON FACHIN, na abertura do julgamento, que bem explicitou a marcha processual destes autos.

ADPF 635 / RJ

Em complemento, anoto que, em sessão plenária presencial de 13.11.2024, deu-se a leitura do relatório, tendo sido colhidas as sustentações orais.

Após, o feito foi trazido a julgamento. O relator votou na sessão presencial de 5.2.2025. Mais recentemente, na retomada da deliberação, realizou relevantes ajustes no voto, com o objetivo de alcançar solução que acolha as preocupações externadas pelos demais integrantes do Colegiado.

Com essas considerações, passo à análise da causa.

I — Preliminarmente*I.a. — Necessários esclarecimentos*

Como forma de esclarecer o debate travado nesta ADPF, e para refutar inverdades amiúde divulgadas acerca das decisões tomadas pela Corte, convém sublinhar o voto proferido pelo relator, no que explicitou com precisão: as medidas adotadas pelo Supremo Tribunal Federal nestes autos não erigiram obstáculos para que as forças policiais fluminenses desenvolvessem suas funções de prevenção e repressão de práticas criminosas.

Ao revés, tudo quanto ordenado por esta Corte almejou constituir balizas objetivas que garantissem a absoluta legalidade da atuação estatal, em conformidade com a proteção dos direitos fundamentais de toda a população do Rio de Janeiro. Como bem afirmado pelo eminente relator, “[...] *as medidas tomadas por esta Corte no âmbito da ADPF 635, as quais jamais proibiram a realização de operações policiais, [...] tão somente exigem o atendimento a parâmetros mínimos de planejamento, transparência e controle externo, e, especialmente no período da pandemia, a comprovação de sua excepcionalidade, cuja aferição se dá por análise e decisão das próprias forças policiais*”.

Para fazer justiça com a postura da Corte durante todo o trâmite processual (que já dura mais de cinco anos, tendo arrostado desafios complexos como aqueles que se puseram durante o período da pandemia), é preciso reconhecer os grandes avanços alcançados em

ADPF 635 / RJ

matéria de segurança pública derivados das ordens expedidas nesta ADPF, como, de resto, assentiram muitos daqueles que intervieram no feito.

Com efeito, ao se manifestar nos autos, o Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ) celebrou a redução de letalidade policial como um reflexo imediato das determinações da Corte:

“Conclui-se, portanto, que, com o incremento do controle interno e externo da atividade policial, fomentado pelas medidas cautelares deferidas no bojo deste processo estrutural, o Estado do Rio de Janeiro atingiu nos seis primeiros meses de 2024 o patamar de redução de 59,43% (cinquenta e nove, quarenta e três por cento) de letalidade policial, comparado com o primeiro semestre do ano de 2019, ano de ajuizamento desta ADPF, em um cenário de aumento de 9.1% na média nacional de mortes por intervenção policial, por cem mil habitantes.

Portanto, em um movimento contrário ao observado em âmbito nacional, comparando os seis primeiros meses do ano base (2019) e os seis primeiros meses de 2024, o Estado do Rio de Janeiro logrou reduzir substancialmente o fenômeno da letalidade policial” (eDOC 1083, p. 82/83).

Da mesma forma, a Ordem dos Advogados do Brasil, por meio do Conselho Seccional do Estado do Rio de Janeiro, registrou nos autos evolução nos números relativos à segurança pública do Estado:

“[...] desde a sua propositura, a ADPF tem produzido resultados positivos no combate à letalidade policial nas favelas e comunidades carentes do estado fluminense, em razão da atuação ativa, firme e comprometida com os direitos fundamentais do i. relator, Min. Edson Fachin, e desse e. Supremo Tribunal Federal.

5. Em 2019, foram registradas 1.810 mortes por intervenção de agentes do Estado (MPRJ, eDoc 1022, p. 2-3). Em 2023, a letalidade policial reduziu de forma significativa, com

ADPF 635 / RJ

registro de 871 mortes, contexto em que foi ajuizada e foram deferidas as primeiras medidas cautelares desta ADPF (eDOC 1072, fls. 2/3).

No ponto, convém refutar opinião emitida por parcela da burocracia fluminense que, inadvertidamente, fez divulgar a falsa informação de que as ordens expedidas nesta ADPF favoreceram a expansão das atividades do Comando Vermelho no Rio de Janeiro.

Nada mais incorreto.

A comprovar a fragilidade dessa aleivosia— lenda urbana que ganhou destaque em inúmeros noticiosos —, basta ter presente a convicção do atual Secretário de Segurança do Estado, Victor Cesar dos Santos (delegado da Polícia Federal com mais de 30 anos de experiência na área).

Questionado a respeito do tema em entrevista jornalística de 15.7.2024, o próprio Secretário Estadual de Segurança foi enfático ao rechaçar qualquer relação de causalidade entre os eventos:

“[... o Globo...] Há alguma relação entre a decisão do STF de restringir operações em favelas com a expansão da facção?

[...Secretário...] Uma coisa não tem relação com a outra. Não consigo entender o nexo de causalidade entre a ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ação no STF que contesta a letalidade policial no Rio) e o crescimento do CV. Quanto à expansão, o problema está na falta de investigação qualificada para atacar aquilo que mais atinge as organizações criminosas, que é a parte financeira. É nisso que precisamos focar. Todos eles, sem exceção, buscam receita. E é o dinheiro que possibilita poder bélico e influência política”. (Disponível em:

[https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2024/07/15/secretario-de-seguranca-do-rio-diz-que-expansao-do-](https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2024/07/15/secretario-de-seguranca-do-rio-diz-que-expansao-do-comando-vermelho-tem-relacao-com-falta-de-investigacao-qualificada.ghtml)

ADPF 635 / RJ

comando-vermelho-tem-relacao-com-falta-de-investigacao-qualificada.shtml). Acesso em: 23.1.2025.

A esse respeito, levantamento da ONG Redes da Maré (*“Direito à segurança pública na Maré: edição especial de olho na ADPF 635”*) divulgado na última sexta-feira (21.3.2025) demonstra que o número de operações policiais na região vem crescendo nos últimos anos: em 2022, foram 14; em 2023, 34; e em 2024, 42. São dados empíricos que mostram que as determinações da Corte nesta ADPF não impediram a realização de ações ostensivas pelas forças policiais, muito pelo contrário. Ao estabelecer balizas para as incursões nas comunidades, exigindo o respeito a diretrizes que protegem não só os moradores, mas também os policiais, o Supremo reforça a legitimidade da ação repressiva do Estado nesses territórios – um tipo de atuação que deve ocorrer em caráter permanente, com a presença constante dos agentes públicos nessas áreas, de modo a combater o controle territorial por facções criminosas e oferecer serviços públicos de qualidade aos cidadãos.

Sendo assim, agora com base em dados e considerações de ordem técnica, é caso de estabelecer a verdade dos fatos e ressaltar o relevante papel exercido pelas decisões desta Corte na superação do quadro de violência e desrespeito aos direitos humanos historicamente vivenciado no Estado do Rio de Janeiro.

Tenho certeza de que a evolução percebida haverá de ser ampliada e aprofundada com a implementação da decisão que vier a ser tomada pelo Plenário.

Ainda a título de esclarecimento, há outro registro digno de nota.

Realmente, não é preciso grande esforço argumentativo para consignar que, em qualquer Estado de Direito, o uso da força representa possibilidade inerente ao exercício do poder estatal, desde que levado a efeito de modo proporcional e limitado aos casos em que realmente se mostre necessário.

Na doutrina nacional, afirma-se: *“(...) polícia só é polícia porque pode, sim, usar a força, inclusive a letal. Esse conceito aceita que nem toda morte praticada por policial deve ser interpretada como abuso ou violência, mas ao*

ADPF 635 / RJ

mesmo tempo estabelece que, ao ser elemento definidor da polícia, o uso da força precisa ter limites e contornos muito claros. E mais, sendo a polícia, numa democracia, legitimada a usar a força por um mandato coletivo conferido pela sociedade, cabe a essa mesma sociedade discutir e questionar como esse uso da força tem se dado.” (LANGEANI, Bruno; RICARDO, Carolina de Mattos. **Como a polícia militar paulista usa a força letal em serviço?** Revista Brasileira de Ciências Criminais, v. 130, abr. 2017. p. 48).

Este é o ponto fundamental: ao cuidar do presente caso, o Supremo Tribunal Federal não está a criticar indiscriminadamente a atuação das forças policiais. A propósito, cabe reconhecer e louvar a grande maioria de policiais dedicada e íntegra, que busca com denodo proteger a sociedade e reduzir a violência, inclusive ao colocar sua própria vida em risco.

De resto, como bem revelam as manifestações colhidas nos autos, as mortes envolvidas nas operações policiais alcançam não só a população civil, mas também os agentes de segurança pública, que se encontram em condições laborais bastante distintas daquelas idealmente necessárias ao exercício desse importante mister.

Por isso, é preciso ter clareza de que tudo quanto decidido neste caso — rumo à melhoria no modo como a segurança pública é executada — há de reverter também em favor das forças policiais, beneficiando concretamente seus agentes, mediante o estabelecimento de protocolos de ação capazes de garantir que a aplicação da lei não se convole em ilicitude, em uma inversão de valores na qual todos — policiais e civis — são vitimados.

Assim, na convicção de que a deliberação desta Corte se volta também à proteção dos próprios policiais, cumpre deixar claro que a posição do Supremo neste caso não é de açodada censura ou depreciação dos órgãos responsáveis pela importante função de segurança pública no Rio Janeiro, mas de proteção e resguarda dos direitos fundamentais de toda a população fluminense, incluídos os agentes públicos.

Em prosseguimento, a justificar a aplicação exata da legalidade sem espaço para abusos, deve-se afastar um mito infundado carecedor de

ADPF 635 / RJ

embasamento científico: o equívoco segundo o qual o aumento da truculência e da letalidade policial reduz a criminalidade.

Nesse sentido, a doutrina esclarece que *“é interessante notar que não existe uma coincidência entre os estados com maior proporção de letalidade policial e as maiores reduções nas mortes violentas intencionais, sugerindo que os discursos que associam letalidade policial à redução da violência não possuem lastro na realidade”* (BUENO, MARQUES, PACHECO, NASCIMENTO. **Análise da letalidade policial no Brasil**. In: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2019. p. 60).

Realmente, como demonstram vários trabalhos acadêmicos encartados aos autos, é infundado sustentar que a atuação policial agressiva, com maiores índices de letalidade, acarreta redução de criminalidade.

Por isso, é preciso rechaçar posturas retóricas e levianas, que defendem o uso ilegal de meios coercitivos — que, não raro, desbordam para desabrida violência — para o combate de ilegalidades. A atuação da polícia no enfrentamento aos malfeitos há de ser feita com responsabilidade e nos limites da Constituição, seja porque assim determina a ordem jurídica, seja porque é esse o modo mais eficaz e correto de fazer frente ao crime organizado.

Aqui reside outro ponto que deve pautar as discussões neste Plenário. Como afirmei no início do julgamento, em fevereiro, embora a letalidade policial seja uma questão grave que demanda um olhar crítico do Judiciário, é necessário ter em mente que o enfoque exclusivo nessa questão pode conduzir a respostas equivocadas para um problema complexo. É necessário, sim, combater os abusos policiais, **mas sem descuidar da contraface do problema: o controle de territórios por grupos criminosos que subjagam os moradores por meio do medo, impedindo a presença do Estado e a prestação de serviços públicos básicos nessas localidades.**

Esse diagnóstico é corroborado por reportagem do jornal *Estadão* que revela que quase 1/5 da área habitada da região metropolitana do RJ está sob domínio de alguma facção criminosa (*“Por que o Comando Vermelho*

ADPF 635 / RJ

cresce e as milícias perderam espaço no Rio de Janeiro”, publicada em 15.4.2024). Segundo a reportagem, dos 466,65 km² de área habitada que hoje está sob o controle de algum grupo armado, 51,9% estão sob o domínio do *Comando Vermelho* (CV); 38,9% sob o domínio das milícias; 7,7% sob o domínio do *Terceiro Comando Puro* (TCP); e 0,8% sob o controle da facção *Amigos dos Amigos* (ADA) (https://www.estadao.com.br/brasil/comando-vermelho-milicias-rio-de-janeiro-crime-organizado/#:~:text=Para%20ele%2C%20o%20avan%C3%A7o%20do,Rio%20era%20controlada%20por%20mil%C3%ADcias.)).

Ao dominar esses territórios, tais grupos subjugam os moradores e impedem o acesso e permanência de representantes do Estado, privando a população de serviços públicos básicos como saúde, educação, moradia digna e segurança. Além dos frequentes tiroteios entre traficantes e policiais ou entre duas facções rivais, que resultam em vítimas de bala perdida, esses grupos atuam pela lógica do controle social, do controle da mobilidade e do controle de mercados urbanos.

A situação é ainda mais grave porque, embora muitas dessas facções tenham surgido no Estado do Rio de Janeiro, caso do *Comando Vermelho*, ou em São Paulo, caso do PCC, a atuação desses grupos não se limita mais ao território desses Estados, tendo se espalhado pelo território nacional. Relatório do Ministério da Justiça, obtido pela *CNN Brasil*, revela que essas facções estão presentes em quase todos os Estados da federação. Chama atenção ainda a informação de que nos presídios brasileiros há ao menos 72 grupos criminosos, que ora mantêm alianças entre si para ampliar sua área de influência, ora se digladiam em conflitos armados que causam pânico na população (<https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/basilvia-rodriques/nacional/mapa-de-faccoes-nas-cadeias-aponta-a-existencia-de-72-grupos-criminosos/>).

Por fim — como manifestei anteriormente —, convém explicitar que esta ação se volta a tema que, entre nós, merece maior aprofundamento pelas instituições e pelos acadêmicos.

De fato, com olhos voltados ao direito comparado, cabe citar o exemplo de Portugal e da Alemanha, países em que há um ramo do

ADPF 635 / RJ

direito intermediário entre o processo penal e o direito administrativo. Trata-se do denominado “direito policial”, no qual se definem parâmetros para atuação das polícias não somente em sua perspectiva investigativa – voltada à obtenção de provas –, mas também repressiva e preventiva.

Nosso ordenamento, contudo, reserva ao tema indevido silêncio, importando em uma lacuna, em claro prejuízo à proteção efetiva dos direitos fundamentais.

Quicá a repercussão midiática do presente julgamento sirva à sensibilização dos Poderes constituídos para que, sob o impulso inicial da presente deliberação, sejam concertados esforços no sentido de elaborar legislação que possa debruçar-se sobre o assunto, impedindo que imperem no ponto o subjetivismo e a atuação impulsiva, terreno fértil para o abuso e, o que é ainda pior, para a ineficiência no combate ao crime organizado.

I.b – Cabimento da ADPF

A Advocacia-Geral da União defende que a ADPF não deve ser conhecida. Argumenta, em síntese, que (i) o pleito aviado mais se assemelha a um pedido de intervenção federal; (ii) a inicial não cuidou de identificar com precisão os atos do Poder Público passíveis de controle direto de constitucionalidade; (iii) a ação não atende ao requisito da subsidiariedade; e (iv) a postulação trazida a julgamento exige da Corte verdadeira atuação como legislador positivo.

A seu turno, a Procuradoria-Geral da República sustenta o descabimento de grande parte dos pedidos veiculados na presente arguição, sob a premissa de que, quanto a eles, já estão sendo adotadas medidas concretas por parte das autoridades locais, na certeza de que existem outros meios eficazes para fazer frente ao quadro de ilegalidades apontado pela vestibular.

Em suas informações, o Governador do Estado do Rio de Janeiro endossa as razões da AGU.

Ditas teses não merecem acolhimento, com a devida vênia.

Em relação à identificação dos atos lesivos que justificam o manejo

ADPF 635 / RJ

da ação, impossível ignorar que, consoante precisa indicação realizada pela peça inicial, os pleitos formulados têm por escopo superar o claro quadro de omissão estatal gerador da sensível realidade fluminense em matéria de segurança pública, que conspurca os direitos humanos da população, em desarranjo sistemático, estrutural e renitente.

A petição aponta violação massiva e generalizada de direitos fundamentais — direito à vida, à integridade física e psíquica, à educação e à saúde — de número significativo de pessoas que reside nas comunidades do Rio de Janeiro, em virtude da letalidade e dos excessos cometidos em operações policiais realizadas nessas regiões.

Ainda, apresenta informações que comprovam a prolongada omissão das autoridades públicas para evitar esse quadro, já que os dados de letalidade policial, até a prolação das decisões cautelares neste feito, vinham se mantendo em níveis bastante elevados durante vários anos.

Evidencia que, até a adoção das determinações tomadas por esta Casa, as medidas administrativas, legislativas e orçamentárias implementadas pelos órgãos estaduais de segurança estavam aquém daquelas necessárias à superação do referido quadro de ilicitudes.

No ponto, tem razão o relator ao expor em seu voto:

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

Verificou-se como presentes os elementos concretos de um quadro de grave violação generalizada de direitos humanos, materializado, em especial, pela sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Favela Nova Brasília v. Brasil, em 16 de fevereiro de 2017 (eDOC 7). As decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos são vinculantes para o Estado brasileiro, nos termos do artigo 68.1 do Pacto de São José da Costa Rica, ratificado em 25.09.1992 e promulgado pelo Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992.

ADPF 635 / RJ

A petição inicial apresenta diversos atos que, na ótica do arguente, compõem um ‘quadro crônico de violação a preceitos fundamentais por parte dos poderes públicos fluminenses’ e justificam a intervenção desta Corte, tendo juntado cópias do Decreto 27.795, de 2001, que alterou o Decreto 20.557, de 1994 (eDOC 25); do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019, que altera o índice de desempenho de metas (eDOC 25); da Portaria PCERJ 832, de 2018, que estabelece o protocolo de procedimentos nas operações policiais no âmbito da Polícia Civil do Rio de Janeiro; da Lei 5.443, de 2009, que obriga o Poder Executivo a implantar o sistema GPS em viaturas automotivas (eDOC 18); da Lei 5.588, de 2009, que obriga o Poder Executivo a instalar Câmaras de vídeo e de áudio nas viaturas automotivas (eDOC 19); e cópia de uma sentença em que o IML noticia a impossibilidade de recuperar fotografias tiradas de uma vítima”. (eDOC 32)

Como bem destacado pelo eminente relator, o Tribunal não olvida que, a seu modo, as autoridades estaduais têm, sim, envidado esforços para fazer frente àquele horizonte de inadequação à Constituição. Aliás, é possível notar um compromisso significativo do Governo estadual, do comando da Polícia Militar e da chefia da Polícia Civil com a mitigação das graves violações de direitos humanos que é resultado da atuação de facções criminosas e milícias no Rio de Janeiro.

Sucede que, apesar desse esforço, parece-me fora de dúvida que persistem algumas das falhas institucionais que marcam a história do enfrentamento à criminalidade em terras fluminenses, e a postura omissiva, que justifica e dá base para a arguição proposta, é uma delas.

A confirmar esse quadro — mesmo após todos os avanços decorrentes da decisão cautelar já tomada —, cabe mencionar notícia de 15.1.2025, dando conta de operação realizada no Complexo do Alemão — zona norte carioca — pelas polícias Civil e Militar e pelo Ministério Público, na intenção de combater a lavagem dinheiro praticada pelo tráfico.

Em razão da atuação, três suspeitos foram baleados e morreram, ao

ADPF 635 / RJ

passo que um agente foi ferido, havendo indícios de que, não obstante a tomada de inúmeras precauções, houve “vazamento” de informações:

“A polícia apura possível vazamento da operação, já que por volta das 22h de terça (14) mensagens em celulares de quem mora na região do Complexo do Alemão ordenavam a retirada de tampas de bueiro e o espalhamento de óleo nas ruas da comunidade, para dificultar a entrada de policiais.

‘[O vazamento] é um desafio com as redes sociais. Mas o setor de inteligência já tem investigações bastante avançadas e em breve teremos novidades para divulgar’, disse o secretário de Polícia Civil, Felipe Curi.

Durante a operação, um blindado não conseguiu subir uma rua inclinada devido ao óleo e bateu em pelo menos três veículos estacionados. Imagens mostraram agentes usando até maçaricos para retirar os obstáculos (Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2025/01/policia-do-rj-faz-operacao-contr-caixinha-do-cv-complexo-do-alemao-tem-tiroteio.shtml><https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2025/01/policia-do-rj-faz-operacao-contr-caixinha-do-cv-complexo-do-alemao-tem-tiroteio.shtml>. Acesso em 23.1.2025).

Do mesmo modo, os jornais dão conta de operação, realizada em 24/1/2025, nos complexos da Penha e do Alemão, a qual, segundo relatos, implementou-se por meio de “*mais de 15 horas de tiroteio nas comunidades, [...tendo havido...] registro de explosões de granadas*”.

Como saldo da referida atuação, ao menos quatro pessoas morreram e outras cinco ficaram feridas, entre elas um policial militar (em estado grave). Em pormenor, cabe registrar a morte de inocente:

“Um jardineiro de 35 anos que estava a caminho do trabalho morreu baleado. Carlos André Vasconcelos da Silva foi atingido próximo a uma estação de BRT, por volta das 4h30, e morreu no local. Ele usava o crachá da empresa em que trabalha. Parentes realizaram um protesto por volta das 10h pedindo justiça e reclamando da demora da remoção do corpo.

ADPF 635 / RJ

‘Ele é pai de dois filhos, uma filha mora na Paraíba. A rotina dele é entrar em casa e sair para trabalhar. E tá agora caído, com a marmita. O que eu vou falar para o meu sobrinho? Ele saiu e falou para o filho dele que iria voltar. O policial disse que ele estava baleado, mas ele tá é morto, em operação’, disse uma parente de Carlos, que pediu para não ser identificada.

O sepultamento de Carlos André foi marcado para a tarde deste sábado no Cemitério de Inhaúma, também na zona norte do Rio.” (Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2025/01/operacao-no-complexo-do-alemao-rj-tem-intenso-tiroteio-homem-morto-e-pm-baleado.shtml><https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2025/01/operacao-no-complexo-do-alemao-rj-tem-intenso-tiroteio-homem-morto-e-pm-baleado.shtml>. Acesso em: 27.1.2025).

Por isso, sem ignorar o empenho das autoridades locais, compreendo que, como indicado pelo eminente relator, persiste uma omissão parcial das autoridades locais, violadora de preceitos constitucionais – o que justifica o conhecimento dos pedidos formulados.

Igualmente, é caso de afastar a arguição de descabimento da ADPF por conta da amplitude do pedido deduzido, sendo incabível pretender confundi-los seja com a intervenção federal, seja com a atuação legislativa típica do parlamento.

A ADPF em questão apresenta todas as características de uma ação estrutural, mecanismo utilizado para corrigir falhas estruturais de políticas públicas que violam direitos e garantias fundamentais de número significativo de pessoas.

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

É importante destacar que as ações estruturais tiveram origem nos

ADPF 635 / RJ

Estados Unidos, a partir do precedente firmado no caso *Brown v. Board of Education*. Esse julgamento, ocorrido em 1954, deu origem a um conjunto de demandas destinadas a promover a dessegregação racial no sistema de ensino norte-americano, em intervenções que duraram, aproximadamente, até a década de 1990.

Os resultados atingidos em *Brown* levaram ao ajuizamento de outras ações semelhantes naquele país, bem como à utilização dessa experiência de litigância estratégica em outros países, como Canadá, África do Sul, Índia, Colômbia, Argentina, Peru e Brasil.

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

Porém, mesmo antes da ADPF 347, a jurisprudência clássica do Supremo havia adotado fórmula própria para identificar **situações de fato** relacionadas a graves **omissões** de autoridades estaduais na defesa de princípios sensíveis da Constituição, especialmente direitos fundamentais. Na IF 114, Rel. Min. Néri da Silveira, julgada em 13.3.1991, o Plenário entendeu ser cabível representação interventiva não apenas para impugnar **atos normativos** inconstitucionais, mas também contra **omissões** de autoridades de Estado-membro que se revelassem incompatíveis com os princípios constitucionais. Tratava-se de representação interventiva proposta pelo PGR sob o fundamento de lesão a direitos fundamentais que teria sido perpetrada pelo Estado do Mato Grosso, em Matupá. Alegava-se que o Estado, ao não proteger adequadamente os presos – que foram arrancados, por populares exaltados, da custódia de policiais e linchados em praça pública –, teria afrontado direitos básicos do cidadão.

Prevaleceu, por maioria de votos, a posição do Ministro Sepúlveda Pertence, para quem “já não há agora o obstáculo, que a literalidade das Constituições de 1934 e 1946 representavam, para que a representação

ADPF 635 / RJ

interveniva, que, no passado, era exclusivamente uma representação por inconstitucionalidade de atos sirva, hoje, à verificação de situações de fato. É claro que isso imporá adequações, se for o caso, do procedimento desta representação à necessidade da verificação, não da constitucionalidade de um ato formal, mas da existência de uma grave situação de fato atentatória à efetividade dos princípios constitucionais, particularmente, aos direitos humanos fundamentais”.

E não se tratou de entendimento isolado, reservado e um caso pontual. Em 2010, sob a presidência do Ministro Cezar Peluso, a Corte se deparou com representação da Procuradoria-Geral da República que impugnava grave omissão das autoridades do Distrito Federal no enfrentamento de crise institucional gerada pelo esquema de corrupção identificado na Operação *Caixa de Pandora* (IF 5.179). A representação foi julgada improcedente, porque se entendeu que, com a perda do mandato do então governador e a renúncia do seu vice, os Poderes Executivo e Legislativo passaram a adotar medidas para evitar a “*descontinuidade na gestão política e administrativa do Distrito Federal*”. Isso não impediu, todavia, a Corte de consignar que, não fossem os fatos supervenientes, um quadro de grave comprometimento do exercício regular das funções políticas poderia, no limite, justificar o cabimento da representação.

Anote-se que a utilização desses institutos que buscam promover a melhoria da performance do Estado na tutela e proteção dos direitos fundamentais exige rigor teórico e prático, sob pena de distanciamento das suas verdadeiras origens e finalidades, com o uso meramente retórico dessas fórmulas e o possível conflito com outros princípios e valores constitucionais caros ao nosso sistema, como o princípio da separação dos poderes e do Estado Democrático de Direito (art. 1º da CF), que privilegiam as opções legitimamente chanceladas pelo voto popular na definição e implementação de políticas públicas.

Nessa linha, a literatura aponta para a existência de requisitos que caracterizam as demandas ou as ações estruturais:

a) a situação de violação real e atual de direitos de um grupo significativo de pessoas — o que não resta comprovado quando se está

ADPF 635 / RJ

diante de (i) violações já ocorridas no passado, (ii) questões que envolvam o interesse público de forma mais ampla ou, ainda, (iii) expectativas legítimas da sociedade na melhoria da eficiência estatal, por exemplo (FISS, Owen. **Foreword: The Forms of Justice**. Harvard Law Review, v. 93, n. 1, p. 23, 1979);

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

c) a urgência e a necessidade da intervenção judicial, de modo que, nos casos em que a demora na atuação do Estado possa causar prejuízos irreparáveis aos indivíduos prejudicados, há maior legitimidade para a atuação judicial. Por outro lado, quando esses direitos podem ser equacionados por meio do processo político ordinário, ainda que de maior duração, deve-se privilegiar a atuação das instâncias representativas (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** Ottawa Law Review, v. 41, n. 2, 2010, p. 199);

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

ADPF 635 / RJ

Review, v. 41, n. 2, 2010, p. 200).

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

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

Analisando-as em termos específicos, destacam-se três pontos: a crítica de caráter democrático, a crítica institucional e a crítica liberal.

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

Em relação à crítica democrática, é importante assentar que ela

ADPF 635 / RJ

pressupõe o funcionamento em um bom nível dos demais Poderes e das instituições democráticas no tratamento de questões envolvendo políticas públicas.

Dita visão, porém, não leva em consideração questões práticas como a omissão no trato de assuntos relevantes e, por vezes, a persistente e insustentável omissão inconstitucional do Legislativo e do Executivo na concretização de direitos fundamentais, além da influência do poder econômico, a sobrerrepresentação de grupos hegemônicos e a sub-representação das minorias.

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

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

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

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

ADPF 635 / RJ

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

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

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

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

Isso porque se compreende que essas minorias se encontram em situação de “brechas inconstitucionais”, espaço do “não direito”, para o qual esses grupos sociais invisíveis e impopulares são empurrados.

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

Nessas situações, o foco da questão não diz com a existência ou delimitação de um direito fundamental, mas com o modo de concretizar

ADPF 635 / RJ

ou garantir minimamente direitos básicos já definidos pelos poderes democráticos a todos os cidadãos, mesmo diante de uma situação de prolongada inércia e omissão do poder público na efetivação dessas garantias básicas a determinados grupos.

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

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

Na espécie, parece claro que as referidas objeções teóricas não têm o condão de impedir a atuação da Corte.

É que, para além da evidente inércia estatal em relação a proteção de direitos fundamentais dos cidadãos fluminenses, parece claro que as ofensas contra as quais se volta a inicial agredem parcela da população historicamente sub-representada na democracia liberal brasileira: a população negra e pobre, submetida a alarmantes níveis de letalidade policial.

Sendo assim, ao lado da renitente ineficácia estatal na proteção de direitos básicos (a revelar desajuste entre os poderes responsáveis pela idealização e execução da política de segurança pública), bem se vê que o caráter estrutural da presente ação volta-se à proteção de minorias cujos interesses nem sempre são devidamente tratados pelas engrenagens institucionais.

Por isso, na hipótese, não é possível pretender valer-se da crítica democrática para afastar o conhecimento da ADPF em apreciação.

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

ADPF 635 / RJ

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

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

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

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

Até mesmo porque a valorização da *expertise* da parte demandada pode representar, em algumas situações, a manutenção de condições de grave omissão na proteção de direitos fundamentais.

No ponto, existe certa variante dessa crítica institucional que aponta para o fato de que a incorporação dessas teorias estrangeiras demandaria um redesenho ou aperfeiçoamento institucional do processo decisório do STF (VIEIRA, Jose Ribas. **Estado de coisas fora do lugar (?)**. Portal Jota. Disponível em: < <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/estado-de-coisas-fora-lugar-05102015>>. Acesso em: 2 dez. 2018).

Entendo que essa crítica é, em parte, procedente, em especial por reforçar a necessidade de acompanhamento e fiscalização de eventual decisão que busque modificar as diretrizes de uma política pública em larga escala.

Não é demais ressaltar que as experiências exitosas de ações estruturais ocorreram principalmente nos casos em que houve adequado

ADPF 635 / RJ

monitoramento das medidas de implementação pelo Judiciário, em cooperação e diálogo com os atores processuais e demais interessados.

Na hipótese, é impossível ignorar que, desde a tomada da decisão acautelatória, houve intenso debate institucional acerca das medidas implementadas: audiências foram realizadas com a participação de todos os envolvidos na segurança pública fluminense, comitês foram criados para apreciação do modo como se dava a execução das ordens, sem embargo da própria atuação diligente do Ministro relator, aberto às manifestações de todos os interessados, com olhos voltados ao monitoramento de implantação de tudo quanto decidido durante o *iter* processual.

Por isso, também aqui, não merece acolhimento a censura doutrinária à tutela judicial buscada.

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

Conforme a doutrina, esse modelo de separação estanque de funções estatais por vezes não dá conta de enfrentar os desafios atuais, uma vez que diversas questões de direitos estão umbilicalmente conectadas com questões de políticas. Desta feita, tais questões podem ser decididas em fóruns políticos superpostos e diversamente representativos, incluindo o Poder Judiciário.

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

Com efeito, analisando essa questão no caso canadense *Doucet-Boudreau*, Paul Rouleau e Linsey Sherman defendem a constitucionalidade da adoção de ordens flexíveis, com a retenção da

ADPF 635 / RJ

jurisdição, durante a fase de implementação das medidas estabelecidas em ações estruturais (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** Ottawa Law Review, v. 41, n. 2, 2010, p. 178-183).

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

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

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

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

É certo ainda que a intervenção judicial em políticas públicas deve observar alguns parâmetros, conforme já destacado, entre os quais se devem reiterar: a) a constatação da violação dos direitos fundamentais de um grupo específico de usuários ou destinatários de determinada política

ADPF 635 / RJ

ou serviço público; b) a verificação de que essa violação decorre de uma omissão inconstitucional prolongada e insustentável; c) a demonstração da urgência e necessidade de intervenção judicial.

O próprio STF estabeleceu alguns precedentes nos quais admitiu a intervenção judicial em políticas públicas, como na saúde, na questão penitenciária, entre outras.

À guisa de exemplo, recordem-se: (i) o RE 592.581, no qual a Corte assentou a possibilidade de intervenção judicial para determinar a realização de obras emergenciais em presídios; (ii) a própria ADPF 347, na qual se determinou a liberação de recursos do Funpen em face do estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário; (iii) o HC coletivo 143.641, que garantiu o direito à prisão domiciliar às gestantes grávidas; (iv) e o RE 641.320, que deu origem à Súmula Vinculante 56, que impede a manutenção de presos em regime prisional mais gravoso, possibilitando, por exemplo, a saída antecipada ou a monitoração eletrônica.

O presente caso põe em perspectiva a repetição cotidiana de eventos de grave descumprimento de direitos fundamentais, sintetizados em um estado de coisas que demanda atuação rigorosa do Poder Judiciário. Em situações como essa, o enfoque do Tribunal deve ser a salvaguarda das inviolabilidades pessoais e das garantias constitucionais, sobretudo em se tratando de estratos populacionais que são objeto de constante violência institucional.

Afinal, ante a possibilidade de lesão a direitos básicos dessas pessoas, não é dado ao Supremo hesitar diante de abuso de poder. Antes, compete-lhe agir com o rigor e a presteza necessários para conter tais falhas estruturais, corrigindo omissões governamentais que esvaziam direitos básicos dos moradores das comunidades do Rio de Janeiro.

Ao defender atuação firme do Poder Judiciário para preservação da integridade do texto constitucional, o Emérito Professor Dieter Grimm ensina que *“um tribunal constitucional que se esquivia de casos políticos trai a sua missão. Não existe jurisdição constitucional apolítica. Quem não aceita que uma decisão democraticamente adotada submeta-se a exame de*

ADPF 635 / RJ

constitucionalidade pelo Judiciário, terá que rejeitar a jurisdição constitucional como um todo; e também precisa estar preparado para pagar o preço da irrelevância prática da Constituição para o jogo político. O direito constitucional não se impõe sozinho, e, quando o seu cumprimento é confiado àqueles aos quais ele se dirige, é o Direito que quase sempre fica em desvantagem” (GRIMM, Dieter. Was ist politisch an der Verfassungsgerichtsbarkeit? In: Verfassungsgerichtsbarkeit. Frankfurt: Suhrkamp, 2019).

O caso em análise se ajusta a essas premissas. Como exposto pelo eminente relator, ainda persiste um quadro de omissão **parcial** das autoridades estaduais no enfrentamento das violações a direitos básicos dos moradores de locais submetidos ao domínio de grupos armados que cerceiam seu direito de locomoção e impedem o oferecimento de moradia digna e serviços públicos de qualidade. Além disso, pela perspectiva dos abusos policiais, *“a elevada taxa de letalidade policial no Brasil, em suma, constitui uma situação de violação de direitos fundamentais ao tempo em que reforça a inviabilização do próprio Estado de Direito”* (FERREIRA, Poliana S. **Direitos fundamentais e letalidade policial: sentidos opostos numa mesma trilha.** REDES – Revista Eletrônica Direito e Sociedade, v. 7, n. 2, 2019. p. 124).

Portanto, entendo que todos os requisitos acima descritos foram preenchidos, para caracterização da presente demanda como ação estrutural e, principalmente, no que se refere à letalidade e aos abusos cometidos contra a população pobre daquele Estado.

Por fim, no que respeita à alegação de ausência de subsidiariedade justificadora da propositura da presente ação, é caso de, igualmente, rejeitar a prefacial arguida.

O art. 4º, §1º, da Lei 9.882/99 dispõe que a ADPF somente será admitida se não houver outro meio eficaz de sanar a lesividade.

Leitura apressada do dispositivo poderia conduzir à compreensão de que o cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental se restringe às hipóteses de absoluta inexistência de qualquer outro meio capaz de tutelar a ordem constitucional.

Todavia, em análise mais cuidadosa, ver-se-á que, no exame sobre a

ADPF 635 / RJ

eficácia da proteção de preceito fundamental, deve predominar enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade – inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão – há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

O caráter enfaticamente objetivo do instituto, assim, enseja a interpretação no sentido de que o meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a resolver a controvérsia constitucional de forma satisfatória.

No âmbito da ADPF, o ajuizamento da ação e sua admissão estão vinculados ao significado da solução da controvérsia para o ordenamento constitucional objetivo, não à proteção judicial de uma situação singular. Assim, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, a lógica já consolidada dos processos objetivos no sistema constitucional. Nesse sentido, as decisões monocráticas proferidas na ADPF 79, Rel. Min. Cezar Peluso, 4.8.2005; na ADPF 99, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 8.3.2010; e na ADPF 76, da minha relatoria, 13.2.2006.

Ante a inexistência de outro processo de índole objetiva apto a solver a questão constitucional, convém admitir a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental. É que, neste caso, ações comuns e o próprio recurso extraordinário não parecem ser capazes de conduzir a controvérsia para um desfecho adequado.

Na espécie, a potencial lesão a preceitos fundamentais consuma-se, de maneira irreversível, à medida que, concretamente, vidas são ceifadas em razão da execução da política de segurança pública em descompasso com a Constituição e os tratados internacionais de direitos humanos.

Dessa forma, mesmo que cabíveis outros instrumentos de impugnação, neste caso eles não se revelam hábeis para formação de resposta jurisdicional apta a sanar, de modo eficaz, o risco de grave comprometimento de valores protegidos pelo texto constitucional.

Rememoro também a fórmula da relevância do interesse público para justificar a admissão da arguição de descumprimento, que, explícita no modelo alemão, está implícita no sistema brasileiro, tendo em vista o caráter marcadamente objetivo da ação.

ADPF 635 / RJ

Assim, o Supremo Tribunal Federal poderá, ao lado de outros requisitos de admissibilidade, emitir juízo sobre a relevância da controvérsia constitucional, podendo recusar a admissibilidade da ADPF sempre que não verificar relevância jurídica na sua propositura.

Sem dúvida, o caso concreto apresenta a necessária relevância. Tem por fim evitar a lesão ao direito fundamental à dignidade da pessoa humana, servindo de resposta efetiva, também, às condenações já sofridas pelo Brasil no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Dessa forma, afasto os óbices processuais deduzidos.

Por fim, ainda preliminarmente, acompanho o voto do relator quanto ao não conhecimento do pedido de item “Q” da petição inicial e quanto à perda de objeto do pedido de item “P”, considerando os fatos supervenientes lá indicados.

II – Mérito

De pronto, registro minha concordância com o voto proferido pelo eminente relator, que soube equacionar com exatidão os pleitos formulados.

Deve ser reconhecido o esforço do relator na construção de uma tese que, na medida do possível, consiga expressar o entendimento do Tribunal como um todo. Tenho para mim que, ante a complexidade da matéria, é recomendável a cooperação entre os membros da Corte para acomodar diferentes perspectivas e, se possível, formar consensos mínimos sobre o assunto – formato utilizado no modelo *per curiam*. A técnica, se adotada adequadamente, agrega clareza ao posicionamento do Tribunal, ao mesmo tempo que permite que seus integrantes se manifestem por meio de uma voz única, fortalecendo a autoridade do precedente formado no âmbito da jurisdição constitucional.

Ao trilhar esse caminho do consenso possível, o relator corretamente consignou a contraface – e talvez a raiz – do grave problema relativo aos índices de letalidade policial no Rio: o controle de comunidades inteiras

ADPF 635 / RJ

por facções criminosas e milícias, que, segundo levantamento da imprensa, atualmente dominam 1/5 da área habitada da região metropolitana do Rio de Janeiro. É adequada a constatação de que, por trás das incursões violentas e por vezes abusivas dos policiais, existem grupos armados que, desafiando o monopólio de força do Estado, impõem controle social pelo medo e pela cooptação, impedindo que milhares de famílias vulneráveis tenham o direito de receber do governo prestações básicas como moradia digna, educação, saúde e segurança pública.

Por isso, é meritória a proposta do eminente relator de elaboração, pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, em cooperação com os demais entes federativos, de um **plano de reocupação dos territórios** hoje ocupados por grupos criminosos. É dever das autoridades adentrar essas áreas, assegurando a presença permanente do Poder Público na comunidade local para prover aos moradores condições dignas de vida, sem violência e medo de retaliação por facções criminosas ou milicianos.

Tenho para mim que, sem a retomada dessas áreas pelo Estado, o intuito – benfazejo – de redução da letalidade policial será uma batalha interminável, que ainda fará muitas vítimas – policiais e civis – e que ainda trará muito sofrimento para a população. Por isso, tenho sempre insistido que a resolução do problema passa pelo enfrentamento das suas raízes e causas – o domínio de comunidades por facções –, **e não apenas** da sua face mais visível – a letalidade policial.

No entanto, há um pressuposto para que o objetivo de restauração da legalidade nessas áreas seja atingido. É necessário que o Estado brasileiro atue firmemente para desarticular a atuação das facções criminosas que, hoje, controlam tais comunidades. E isso, como especialistas em segurança pública têm alertado há muitos anos, passa necessariamente pela **asfixia financeira desses grupos**, com o mapeamento das suas operações financeiras e comerciais e a interrupção de atos de lavagem que sustentam suas engrenagens internas e alimentam a rede criminosa.

Estudo recente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública mostrou

ADPF 635 / RJ

que, hoje, o crime organizado lucra mais com comércio ilegal de combustível, bebidas, ouro e cigarro do que com tráfico de drogas. Esses grupos têm explorado falhas no controle e fiscalização do Estado para multiplicar suas fontes de receita: nos últimos anos, diz o estudo, facções tiveram receita de R\$ 146 bilhões anuais com combustíveis, bebidas, cigarro e ouro; enquanto o tráfico de cocaína gerou ganhos de R\$ 15 bilhões.

Entre as maiores fontes de receitas do crime organizado, em primeiro lugar está o comércio de combustíveis, com um total estimado de R\$ 61,5 bilhões, o equivalente a 41,8% da receita total. Segundo o FBSP, esses grupos comercializaram ilegalmente **13 bilhões de litros** todos os anos, com perdas fiscais de R\$ 23 bilhões. Para se ter ideia, essa quantidade de combustível seria suficiente para abastecer toda a frota de veículos do país por três semanas – mais de 500 milhões de carros.

Bebidas contrabandeadas e falsificadas representam 38,8% da receita. Apenas em 2022, essa prática gerou perdas fiscais de R\$ 72 bilhões. O comércio ilegal de ouro representa 12,4% da receita, algo em torno de R\$ 18,2 bilhões. Por fim, o contrabando de tabaco, outra importante fonte de receitas das facções, atualmente representa **40% do consumo nacional**, o que nos últimos 11 anos importou perdas tributárias de mais de R\$ 94 bilhões.

Não é necessário muito esforço para concluir que essa nova realidade, em que as facções deixaram de focar no narcotráfico e passaram a atuar com consistência em outros mercados relevantes, exige resposta firme e coordenada do Estado brasileiro, com cooperação dos entes federativos na identificação das transações financeiras das facções, rastreamento do capital obtido com as práticas criminosas e desarticulação das engrenagens financeiras que alimentam suas atividades (estratégia do *follow de money*).

A cooperação já tem ocorrido em alguns casos, sempre com bons resultados. A Polícia Federal e o Ministério Público de São Paulo deflagraram recentemente operação para combater a lavagem de capitais do PCC, por meio de instituições de pagamento (*fintechs*). Segundo

ADPF 635 / RJ

identificado na *Operação Hydra*, um policial civil de SP seria dono de uma dessas empresas, e um integrante do PCC seria sócio de outra. Cerca de R\$ 6 bilhões foram movimentados pelo PCC por meio das *fintechs*, usando mecanismos financeiros sofisticados para ocultar a origem e o destino do dinheiro. Relatórios do COAF auxiliaram os investigadores, demonstrando que depósitos de dinheiro em espécie eram feitos com bastante frequência, de forma pulverizada. Em seguida, os membros do PCC adquiriam imóveis de luxo, fazendo os pagamentos mediante PIX.

A atuação da PF para investigar milicianos e traficantes, seja em cooperação com autoridades estaduais ou diretamente, por iniciativa própria, possui respaldo legal. Conforme previsto no art. 1º da Lei 10.446/02, que dispõe sobre infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que exigem repressão uniforme, a Polícia Federal pode instaurar inquéritos para esse fim, sem prejuízo da atribuição dos demais órgãos de segurança pública. Entre os crimes elencados na lei que legitimam essa iniciativa, estão os de furto e roubo de instituições financeiras (inciso VI) e de roubo ou receptação de cargas, quando houver indícios de **atuação interestadual** da quadrilha (inciso IV) – crimes que decerto integram a cartilha das facções criminosas.

Além disso, também é legítima a atuação da PF em casos de violações a direitos humanos que possam resultar na responsabilização do Brasil no plano internacional (inciso III). Assim, considerando que as facções criminosas dominam o território de comunidades por meio do medo, subjugando os moradores e tolhendo seus direitos humanos mais básicos, é legítima a atuação da PF para desarticulação desses grupos, sobretudo porque o país é signatário da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional – a Convenção de Palermo –, ratificada pelo Decreto 5.015, de 12 de março de 2004.

Em 2023, o Min. Flávio Dino, então titular do Ministério da Justiça, e o Diretor-Geral da Polícia Federal, Andrei Rodrigues, editaram a portaria MJSP 427/2023, para determinar a expansão dos Grupos de Investigações Sensíveis (GISEs) e das Forças Integradas de Combate ao Crime Organizado (FICCOs), visando ao enfrentamento de facções criminosas.

ADPF 635 / RJ

A norma, construída em linha com as considerações que trago neste voto, enfatiza a necessidade de atuação do Governo federal para descapitalizar quadrilhas de atuação transnacional, como PCC e Comando Vermelho, e dedicar equipes inteiras da PF para o combate ao crime organizado.

Já existe, portanto, suporte normativo para participação do Governo federal na desarticulação das facções criminosas. Porém, juntamente com o maior envolvimento da Polícia Federal, deve despontar constante e firme apoio dos órgãos de inteligência financeira, como o COAF, Receita Federal e Receita Estadual, titulares de dados que podem contribuir com a identificação dos líderes das facções e suas movimentações financeiras, interrompendo o fluxo de capital que alimenta as engrenagens do crime. Da mesma forma, a CGU pode colaborar com sua experiência e seus mecanismos de integridade, sobretudo diante das notícias cada vez mais frequentes de que facções têm se aproximado do Estado e se infiltrado em serviços de infraestrutura essencial, como transporte público e limpeza urbana.

Todas essas preocupações estão contempladas no voto do Ministro Fachin, que, ao reconhecer a violação de direitos humanos por parte de grupos armados que se apossam de territórios e cerceiam direitos de comunidades inteiras, determinou a instauração de inquérito pela Polícia Federal para identificação das lideranças desses grupos no Rio de Janeiro, seu *modus operandi*, sobretudo movimentações financeiras. Também corretamente, determinou à União que garanta o incremento necessário de recursos da Polícia Federal, para que possa perseguir esse objetivo, e ao COAF, à Receita Federal e à Receita Estadual que assegurem máxima prioridade para o atendimento das diligências solicitadas nesse inquérito pela Polícia Federal.

Ante o exposto, registro minha concordância com o voto do relator, em sua versão final, que contemplou as sugestões enviadas pelos demais membros do colegiado. Destaco ainda que o relator conseguiu, por meio de diálogo constante com representantes do Estado do RJ, organizações da sociedade civil, Ministério Público e Defensoria Pública, construir proposta equilibrada, que promove a segurança pública e o combate ao

ADPF 635 / RJ

crime organizado, sem incentivo ao abuso da força policial. Com esse ajuste, o Tribunal garante que as polícias promoverão suas finalidades constitucionais – a principal delas, a garantia da segurança pública – com menos letalidade e mais inteligência investigativa e atuação técnica dos seus agentes.

É como voto.

03/04/2025

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

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

ADPF 635 / RJ

PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
AM. CURIAE.	:COLETIVO PAPO RETO
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS
AM. CURIAE.	:REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA
AM. CURIAE.	:FALA AKARI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	:PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S)	:ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S)	:ISABELLA VIEIRA MACHADO HENRIQUES
ADV.(A/S)	:PEDRO MENDES DA SILVA
AM. CURIAE.	:PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	:EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
AM. CURIAE.	:ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO DO ESTADO DO RJ
ADV.(A/S)	:THIAGO GOMES MORANI
AM. CURIAE.	:CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CFOAB
ADV.(A/S)	:FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY
AM. CURIAE.	:CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL - CEJIL
ADV.(A/S)	:MARIA BEATRIZ GALLI BEVILLACQUA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM
ADV.(A/S)	:DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:RAFAEL RAMIA MUNERATI
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE PESQUISAS LABJACA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL - IARA

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO INDEPENDENTE MÃES DE MAIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL
ADV.(A/S)	:OPHIR FILGUEIRAS CAVALCANTE JUNIOR
AM. CURIAE.	:DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIAO
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE - IAL
ADV.(A/S)	:FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S)	:DANIEL SANCHEZ BORGES
ADV.(A/S)	:TÂNIA MONIQUE FAIAL CORREA
ADV.(A/S)	:GILBERTO SANTIAGO LOPES
ADV.(A/S)	:RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
ADV.(A/S)	:KARINA OLIVEIRA MARINHO
AM. CURIAE.	:NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS (LADIH)
ADV.(A/S)	:ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIMINALÍSTICA - ABC
ADV.(A/S)	:RAFAEL ALFREDI DE MATOS
ADV.(A/S)	:LUIZ GUILHERME ROS
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:GUSTAVO KELLY ALENCAR
AM. CURIAE.	:SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIARIOS DE CARGAS E LOGISTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS ASSOCIACOES DE FAVELAS COMUNIDADES E AMIGOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAFCAERJ
ADV.(A/S)	:GUILHERME RODRIGUES TARTARELLI PONTES
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO DE ATACADISTAS E DISTRIBUIDORES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ¿ ADERJ

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:OLAVO FERREIRA LEITE NETO
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS OPERADORES PORTUARIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDOPERJ
ADV.(A/S)	:PATRICIA GOMES PEREIRA AYRES
AM. CURIAE.	:LOGISTICA BRASIL - ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS USUARIOS DOS PORTOS, DE TRANSPORTES E DA LOGISTICA
ADV.(A/S)	:LUIZ CARLOS FERRARI GONÇALVES FILHO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO NACIONAL DA ADVOCACIA CRIMINAL
ADV.(A/S)	:JAMES WALKER NEVES CORRÊA JÚNIOR
ADV.(A/S)	:MARCIO GUEDES BERTI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA NEGRA POR UMA NOVA POLITICA DE DROGAS
ADV.(A/S)	:VÍTOR MEDEIROS DE LUCENA
AM. CURIAE.	:CLÍNICA INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DA FND/UFRJ
ADV.(A/S)	:CAROLINA ROLIM MACHADO CYRILLO DA SILVA
AM. CURIAE.	:FUNDACAO OSWALDO CRUZ
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE DEFESA DA POPULAÇÃO NEGRA (IDPN)
ADV.(A/S)	:JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA
ADV.(A/S)	:DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA
AM. CURIAE.	:MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DE SUPERMERCADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ANA PAULA ALMEIDA DA ROSA
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS EMPRESAS DE MOBILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ELAINE FASOLLO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	:KARINE MOREIRA GARCIA
AM. CURIAE.	:MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE

ADPF 635 / RJ

	JANEIRO
CTS. VUL.	:DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	:CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S)	:FABRICIO CORREIA DE AQUINO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	:LUCIANA LAURIA LOPES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO TODOS PELO RIO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E ASSUNTOS DE POLÍCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:CARLOS ALBERTO FERREIRA DIAS
AM. CURIAE.	:COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:WALLACE DE ALMEIDA CORBO
ADV.(A/S)	:CECILIA DE QUEIROZ GONCALVES DE ALMEIDA PADRAO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
ADV.(A/S)	:GUILHERME HENRIQUE DOLFINI GONCALVES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO VLADIMIR HERZOG
ADV.(A/S)	:ANDRÉ LUIZ DE CARVALHO MATHEUS

RESULTADO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Passo a ler, de maneira itemizada, as conclusões e determinações do Tribunal nessa importante matéria. Esse é um voto na

ADPF 635 / RJ

parte dispositiva e tem a adesão unânime dos onze Ministros do Supremo Tribunal Federal depois de sucessivas reuniões em que procuramos encontrar um ponto de consenso, cada um fazendo, quando necessário, alguma pequena concessão, todos preocupados em atender da melhor forma o interesse público de conciliar a proteção dos direitos fundamentais da população do Rio de Janeiro e a proteção dos direitos fundamentais das comunidades do Rio de Janeiro.

O Tribunal entendeu, logo de início, que este é um processo de natureza estrutural. Por essa razão, nós fizemos um diagnóstico da gravidade da situação, determinamos a apresentação de um plano de providências e determinaremos o monitoramento do cumprimento dessas providências.

1. O Tribunal reconhece que houve avanços importantes obtidos com a redução da letalidade policial. Esse é um registro importante. Ao longo da vigência das decisões do Ministro Luiz Edson Fachin, ratificadas pelo Tribunal, houve expressiva redução da letalidade policial no Rio de Janeiro.

1.1 O Tribunal, no entanto, reconhece a existência de falhas administrativas e faz um conjunto de determinações. Reconhece:

- a) a parcial omissão do Estado e a violação de direitos fundamentais;
- b) a violação de direitos humanos por parte das organizações criminosas que se apossam de territórios e cerceiam direitos de locomoção da população e das forças de segurança;
- c) há um compromisso significativo por parte do Estado do Rio de Janeiro na cessação das violações mencionadas sem que, por ora pelo menos, o Tribunal tenha entendido necessário reconhecer o estado de coisas inconstitucional.

1.2 O Tribunal homologa parcialmente o conjunto de atos normativos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro na qualidade de "Plano de Redução da Letalidade Policial" e determina que, em adição ao

ADPF 635 / RJ

seu conteúdo:

1.2.1 O Estado do Rio de Janeiro promova as adequações normativas e administrativas necessárias quanto à mensuração e monitoramento dos dados com as seguintes especificações - o Tribunal entende que, para a adoção das medidas profiláticas adequadas, é preciso ter uma base de dados e um conjunto de informações imprescindíveis que incluem:

a) inclusão de dois novos indicadores que abarquem eventos de uso excessivo ou abusivo da força legal e eventos com vitimização de civis em contexto de confronto armado com a participação de forças de segurança, mas com autoria indeterminada do disparo, ressalvado que este segundo indicador não compõe o conceito de letalidade policial;

b) publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de civis, especificando a corporação - se polícia civil ou militar -, a unidade ou batalhão, se o agente envolvido estava em serviço e se o fato ocorreu no contexto de operação policial;

Ainda no capítulo coleta de dados:

c) publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de policial, especificando a corporação, se a vítima estava em serviço, acrescidos da seguinte regulamentação para o controle e fiscalização da letalidade policial e homicídios vitimando agentes de segurança pública:

A primeira determinação do Tribunal, portanto, é o aperfeiçoamento na coleta de dados sobre as ocorrências em que resultem mortes, tanto de civis quanto de agentes de segurança pública.

O item seguinte é sobre a conduta a ser adotada em operações que resultem em morte.

Nas hipóteses de homicídio consumado vitimando agentes de segurança pública no exercício da função ou em decorrência dela, bem como em casos de mortes de civis decorrentes de intervenção policial, estando ou não o agente em serviço, devem ser observadas as seguintes regras:

Preservação do local

Os policiais que primeiro atenderem a ocorrência deverão preservar

ADPF 635 / RJ

o local até a chegada do delegado de polícia, garantindo que não haja alteração no estado e na conservação das evidências para a realização da perícia, comunicando imediatamente ao órgão administrativo central competente, que, por sua vez, comunicará a ocorrência ao comandante do batalhão da área territorial e à Corregedoria da Polícia Militar - no caso de policial militar - ou ao delegado de polícia de sobreaviso pela Delegacia Geral de Polícia, à Corregedoria da Polícia Civil e à Superintendência da Polícia Técnico-Científica - no caso de policial civil e de civis.

Comunicação imediata ao Ministério Público

O Ministério Público estadual deverá ser comunicado imediatamente das ocorrências para que, se entender cabível, determine o comparecimento de um promotor de justiça ao local dos fatos. Essa comunicação deverá ser regulamentada entre a Procuradoria-Geral de Justiça e a Secretaria de Segurança Pública.

Atuação do delegado de polícia

O delegado de polícia responsável deverá dirigir-se imediatamente ao local da ocorrência, apreender os objetos relacionados ao fato - após liberação dos peritos criminais -, colher todas as provas relevantes para esclarecer o fato e suas circunstâncias e, desde logo, identificar e qualificar as testemunhas presenciais.

Atuação da polícia técnica

A Superintendência da Polícia Técnico-Científica enviará imediatamente uma equipe especializada para comparecer ao local devidamente preservado para realizar as perícias necessárias e liberar o local, bem como providenciar a remoção dos cadáveres. Os corpos serão fotografados na posição em que forem encontrados, bem como, na medida do possível, todas as lesões externas e vestígios deixados no local do crime. Para ilustrar as lesões encontradas no cadáver, sempre que possível, os peritos anexarão ao laudo do exame provas fotográficas, esquemas ou desenhos devidamente rubricados.

Nas hipóteses de morte decorrente de intervenção policial, sempre será realizada a autópsia e os laudos necessários deverão ser elaborados no prazo máximo de 10 dias.

ADPF 635 / RJ

Atuação das corregedorias das polícias.

As corregedorias da polícia civil e da polícia militar deverão acompanhar as ocorrências envolvendo seus respectivos policiais, visando à coleta de dados e informações para instrução dos procedimentos administrativos cabíveis.

Nos casos de morte decorrente de intervenção policial, as corregedorias terão o prazo máximo de 60 dias para a conclusão das apurações administrativas. Se houver necessidade de ampliação do prazo, em face da complexidade dos fatos ou dificuldades em sua apuração, deverá ser solicitada, de maneira fundamentada, dilação por mais 60 dias ao Secretário de Segurança Pública.

As ocorrências relacionadas às hipóteses de homicídio consumado, vitimando agentes de segurança pública no exercício da função ou em decorrência dela e de morte decorrente de intervenção policial, estando ou não o agente em serviço, os inquéritos policiais e procedimentos instaurados no âmbito das corregedorias das polícias deverão ser comunicados imediatamente ao órgão do Ministério Público estadual que exerça a função de controle externo da atividade policial.

Coleta adequada de dados em caso de letalidade policial

1.2.2 Que o Ministério da Justiça e da Segurança Pública adote as providências cabíveis junto ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública - SINESP para que sejam abertos os campos necessários, viabilizando a inserção, por parte de todos os entes federados, dos dados desagregados sobre as mortes decorrentes de intervenção policial.

Câmeras nas fardas

2. Reconhecer que o Estado do Rio de Janeiro vem instalando equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos, e que foram editados, no ponto, atos normativos apresentados na condição de componentes necessários do Plano de

ADPF 635 / RJ

Redução da Letalidade Policial, devendo ser acrescidas as seguintes determinações complementares.

Câmeras nas viaturas

2.1 Que Estado do Rio de Janeiro, no prazo de 180 dias, comprove a implantação das câmeras nas viaturas policiais da Polícia Militar e da polícia civil quando não estiverem em atividades investigativas, e nas fardas ou uniformes dos agentes da polícia civil nas hipóteses pertinentes, com a publicação da respectiva regulamentação, abrangendo somente os casos em que a polícia civil do estado realiza diligências ostensivas ou operações policiais planejadas, afastada a obrigatoriedade de uso de equipamentos de geolocalização e gravação audiovisual em atividades e diligências investigatórias desempenhadas pela polícia civil exclusivamente no exercício da função de polícia judiciária, em virtude do potencial comprometimento do caráter sigiloso e eficiência dessas atividades e da segurança de policiais e testemunhas.

A decisão foi produzida após serem ouvidos todos os interessados, inclusive famílias de vítimas e associações de policiais. É uma decisão analítica porque incorpora todas as preocupações veiculadas na petição inicial e nas manifestações abalizadas que o Tribunal colheu sob a coordenação do Ministro Luiz Edson Fachin. Todos igualmente recebemos representantes do governo do estado, da prefeitura e das entidades de familiares de vítimas.

Financiamento das medidas determinadas

2.2 Em complemento à aplicação de recursos do orçamento estadual, fica autorizado o recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelo Estado do Rio de Janeiro por meio de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere, para viabilizar o cumprimento da presente decisão, ainda que distinto seja o prazo de preservação das imagens em relação à regulamentação do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, até o encerramento dos contratos vigentes na data deste julgamento.

ADPF 635 / RJ

Acresce-se a autorização excepcional, na mesma forma que a Lei Complementar nº 79/94 permite em relação ao Fundo Penitenciário Nacional, de transferência direta de recursos financeiros do Fundo Nacional de Segurança Pública aos fundos específicos de segurança dos estados e do Distrito Federal, com a finalidade de garantir maior celeridade e eficiência à cooperação federativa no âmbito da segurança pública nos seguintes tópicos: manutenção dos serviços e realização de investimentos de segurança pública, inclusive inteligência, informação e operações de segurança pública; aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados imprescindíveis ao funcionamento dos serviços dos órgãos de segurança pública; políticas de redução da criminalidade; e financiamento e apoio a políticas e ações preventivas, inclusive de inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da letalidade policial.

Apresentação de planos para a segurança pública

Os repasses somente serão realizados com a apresentação e aprovação de planos associados aos programas específicos de segurança pública, dos quais constarão a contrapartida do ente federativo, segundo critérios e condições definidos quando exigidos em ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública e deverão ser fiscalizados por órgão específico responsável pela gestão do fundo, sem prejuízo da fiscalização pelos respectivos Tribunais de Contas e do Ministério Público.

O Ministro Fachin deu especial atenção a esse ponto do financiamento. Quem estiver acompanhando as pesquisas saberá que essa é hoje a preocupação número um da sociedade brasileira: a segurança pública. É imprescindível a parceria entre a União e os estados-membros da federação, inclusive com aporte financeiro para a prioridade máxima que esse assunto está a merecer como demanda da sociedade brasileira.

Destaco um papel que todos os onze Ministros consideramos especialmente importante:

O papel da Polícia Federal**3. O Tribunal está determinando a instauração de inquérito policial**

ADPF 635 / RJ

pela Polícia Federal para apuração de indícios concretos de crimes com repercussão interestadual e internacional e que exigem repressão uniforme, bem como de graves violações de direitos humanos derivadas das organizações criminosas, suas lideranças e seu *modus operandi*, sobretudo movimentações financeiras em atuação no Estado do Rio de Janeiro, sem prejuízo da possibilidade de atuação conjunta com as forças de segurança estaduais, nos termos da Lei nº 10.446, de 2002, bem como determinar a União que garanta o incremento necessário da capacidade orçamentária da Polícia Federal visando a estrutura, equipamentos e pessoal necessários à execução da força-tarefa.

Ainda, neste capítulo - órgãos federais e monitoramento da circulação do dinheiro -, determinar ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF -, à Receita Federal e à Secretaria de Estado da Fazenda do Rio de Janeiro a máxima prioridade para atendimento das diligências relativas ao inquérito policial acima requisitado, acrescido com a determinação à Diretoria-Geral da Polícia Federal de imediata instauração de inquérito específico com equipe de dedicação exclusiva, com a finalidade de atuação permanente e dedicada à produção de inteligência e à condução de investigações sobre a atuação dos principais grupos criminosos violentos em atividade no estado e suas conexões com agentes públicos, com ênfase na repressão às milícias, aos crimes de tráfico de armas, munições e acessórios de drogas e lavagem de capitais, sem prejuízo da atuação dos órgãos estaduais em suas respectivas atribuições.

Destacamos um papel relevantíssimo dado à Polícia Federal para a investigação das organizações criminosas do Rio de Janeiro e a sua contaminação eventual com agentes públicos de quaisquer Poderes.

Outro item ao qual o Tribunal dá especial destaque:

4. Reocupação territorial das áreas dominadas por organizações criminosas

O Tribunal determina a elaboração de um plano de reocupação territorial de áreas sob domínio de organizações criminosas pelo Estado

ADPF 635 / RJ

do Rio de Janeiro e pelos municípios interessados, observando os princípios do urbanismo social e com o escopo de viabilizar a presença do poder público de forma permanente, por meio da instalação de equipamentos públicos, políticas voltadas à juventude e à qualificação de serviços básicos. O plano deve ter caráter operacional, com cronograma objetivo, contando com a alocação obrigatória de recursos federais, estaduais e municipais, inclusive oriundos de emendas parlamentares e impositivas.

Esse é o tópico a que o Tribunal deu especial importância: a reocupação de áreas dominadas pelo crime organizado, onde se cometem as maiores violações de direitos humanos. Inclusive, famílias honestas são impedidas de criar seus filhos em uma cultura de honestidade, pois são intimidados e cooptados pelo crime organizado.

Novo item, especialmente importante e conectado com o pedido na ADPF:

Proporcionalidade do uso da força

5. Em substituição ao parâmetro da excepcionalidade aplicado durante a pandemia, determina-se a observância da Lei nº 13.060, de 2014, declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Caberá às próprias forças de segurança avaliar e definir o grau de força adequado a cada contexto, com controle *a posteriori*, observando a proporcionalidade das ações e, preferencialmente, um planejamento prévio das operações.

Fica ressalvada a possibilidade de justificação *a posteriori* de operações de emergência, cabendo aos órgãos de controle e ao Poder Judiciário avaliar as justificativas apresentadas quando necessário. Caberá a cada uma das forças policiais analisar e determinar o uso da força proporcional e necessário da força em cada operação. A ideia de proporcionalidade no uso da força é ínsita à toda atuação do poder público no Estado Democrático de Direito.

Outro item:

Assistência à saúde mental dos profissionais de segurança pública

ADPF 635 / RJ

6. Determina-se ao Estado do Rio de Janeiro que observe o previsto entre os artigos 42 e 42-E da Lei nº 13.675, de 2018, e crie, no prazo de 180 dias, Programa de Assistência à Saúde Mental dos Profissionais de Segurança Pública, que estabelecerá, como obrigatório, o atendimento psicossocial, quando houver envolvimento em incidente crítico, além de regulamentar a aferição da incidência de letalidade excessiva na atuação funcional, que deverá definir parâmetro a partir do qual profissional da área de saúde avaliará a necessidade de afastamento preventivo das atividades de policiamento ostensivo, ficando o retorno, nesse caso, a critério da corporação.

Outro item:

Regras para a busca domiciliar

7. O Tribunal determina que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade:

i) a diligência, no caso específico de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, neste caso, o ingresso forçado em domicílios à noite;

ii) 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, que deve ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o controle judicial posterior;

iii) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins a que se destinam, sendo deferido, em menor extensão, neste ponto, o pedido do item "c" da inicial, reafirmando a validade constitucional de buscas domiciliares executadas no contexto de flagrância delitiva, inclusive no período noturno, conforme o art. 15, XI, da Constituição, no curso de operações policiais, na hipótese de utilização de residências para o depósito de drogas e armas clandestinas.

ADPF 635 / RJ

O Tribunal estabelece, como regra geral, que as diligências de busca somente possam ser realizadas durante o dia, salvo em situações especiais de flagrância que justifiquem o acesso no período da noite.

Presença de ambulância nas operações policiais

8. O Tribunal determina, em cumprimento à legislação estadual, a regulamentação em até 180 dias da presença obrigatória de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas e com risco de conflito armado, podendo os veículos permanecerem no local mais próximo possível em que seja viável a prestação do atendimento médico em segurança. A exigência não se aplica às operações policiais de emergência e a eventual indisponibilidade de ambulâncias não impede a realização da operação policial, sempre partindo do pressuposto da boa-fé da autoridade.

Preservação dos vestígios de crime

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

Outro item:

Operações próximas às escolas e hospitais

10. Determina-se que, no caso da realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes:

i) não há restrições territoriais por perímetro à ação policial, mas deve haver o respeito rigoroso às exigências de proporcionalidade no uso da força, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, posteriormente, em expediente próprio, as razões concretas que tornaram necessário o desenvolvimento das ações nos referidos os horários;

ADPF 635 / RJ

ii) em caso de extrema necessidade de utilização de equipamento educacional ou de saúde - de instalações de escolas ou de hospitais ou postos de saúde - como base operacional das polícias civil e militar, será permitido o ingresso das forças policiais, caso se verifique o uso dos estabelecimentos para a prática de atividades criminosas, bem como o policiamento ostensivo, regular e o tráfego de viaturas em vias próximas aos estabelecimentos citados.

Apresentação de relatórios detalhados ao final de cada operação

11. Determina-se, acolhendo proposição do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados ao fim de cada operação policial, conforme atos normativos e protocolos elaborados por esses órgãos.

Documentar provas periciais

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

Autonomia das perícias

13. O Tribunal reafirma a autonomia técnica, científica e funcional das perícias como condição essencial para que a investigação conduzida pelo Ministério Público possa ser levada a efeito, nos termos das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.621, 2.943, 3.309 e 3.318.

Atuação do Ministério Público nos casos de envolvimento de agentes de segurança na prática de crimes dolosos contra a vida

ADPF 635 / RJ

14. O Tribunal determina que, sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de crime doloso contra a vida, a investigação será atribuição de um órgão do Ministério Público competente que buscará a realização de perícias com autonomia, conforme os requisitos mencionados no item anterior.

Deve a investigação atender ao que exige a legislação, em especial no que tange a serem ouvidas as testemunhas ou familiares e a necessidade imperiosa, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, e, nesses termos, deve haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes, acolhendo o pedido para determinar que, nesses casos, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão.

Compartilhamento de dados de operações com o Ministério Público

Esse é um trabalho desenvolvido pelo eminente Relator, Ministro Luiz Edson Fachin, com os múltiplos aportes dos demais Ministros, produzindo essa síntese de posições. O estilo é do Ministro Fachin, e o caráter analítico é pela adesão, pelo acréscimo de muitas visões que se somam, mas estão todas harmoniosas e coerentes.

15. O Tribunal determina ao Estado do Rio de Janeiro que compartilhe e envie ao Ministério Público, por meio do canal por este indicado, os dados e microdados com georreferenciamento sobre operações policiais, registros de ocorrência, laudos periciais e demais informações sobre investigações penais.

Publicação de relatórios sobre o controle externo do Ministério Público

16. Determina-se ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em conjunto com as Corregedorias dos Ministérios Públicos locais, passe a publicar relatórios semestrais de transparência com informações sobre o exercício da função de controle externo da atividade policial com dados objetivos de atuação e resultados, discriminando as unidades responsáveis.

ADPF 635 / RJ**Monitoramento pelo Conselho Nacional do Ministério Público**

17. O Tribunal determina a criação de grupo de trabalho de acompanhamento, sob a coordenação do Conselho Nacional do Ministério Público, presidida pelo eminente Procurador-Geral da República, Professor Paulo Gustavo Gonet Branco, que estabelecerá sua composição com caráter administrativo, de natureza exclusivamente consultiva, para, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e órgãos competentes, monitorar o cumprimento e implementação desta decisão, sem prejuízo da atuação do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com as suas respectivas competências. Diretrizes de organização e funcionamento:

O grupo de trabalho terá, como dito, caráter consultivo, visando à produção de relatórios técnicos periódicos para o fim de acompanhamento e apoio em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e órgãos competentes, garantida a participação democrática de representantes da sociedade civil no cumprimento e implementação da execução das medidas determinadas no âmbito da ADPF 35.

Periódica e sistematicamente, em prazos não superiores a seis meses, o grupo de trabalho:

1. Em reunião pública e aberta, coletará dados e informações da população e comunidades diretamente interessadas, sem prejuízo da realização de reuniões de acesso restrito a qualquer tempo pelo grup.

2. Divulgará relatório técnico de monitoramento com os principais indicadores de medição da letalidade e da vitimização policial no Estado do Rio de Janeiro.

3. O prazo inicial de acompanhamento fica estabelecido em dois anos, a contar da data da publicação do acordo desta decisão.

4. Em caso de notícia de descumprimento de decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida no âmbito desta ADPF, o grupo de trabalho reportará a magistrado auxiliar designado pelo Ministro-Relator, a quem fica delegada a competência para a análise de eventuais providências judiciais em fase de execução, desde que não se trate de litígios

ADPF 635 / RJ

individuais, com os poderes necessários para garantir seu cumprimento, na forma dos artigos próprios do Código Civil, cabendo ao Ministro-Relator apreciar eventuais pedidos de reconsideração.

5. Recomenda-se o diálogo constante com o Comitê Nacional de Monitoramento do Uso da Força, previsto no artigo 8º do Decreto nº 12.341, de 2024, visando ao compartilhamento de experiências e ao aprimoramento das práticas de controle externo da atividade policial no Rio de Janeiro.

Determinações finais

18. Determina-se o envio ao Governo Federal, por meio da Casa Civil, da Presidência e do Ministério da Justiça e Segurança Pública, de cópia da presente decisão e dos documentos constantes dos autos, com recomendações atinentes ao controle de armas e munições no Estado do Rio de Janeiro, a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio, as providências cabíveis quanto ao aprimoramento da política pública de controle de armas e munições, com o cumprimento da Lei nº 10.826, de 2013, e do Decreto nº 11.615, notadamente quanto a:

i) integração entre os sistemas de rastreabilidade do Ministério da Defesa e do Ministério da Justiça e Segurança Pública;

ii) a adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Sistema Nacional de Análise Balística;

iii) ao cadastramento das armas destinadas às polícias estaduais do Estado do Rio de Janeiro, caso ainda não estejam cadastradas nos respectivos sistemas nacionais de controle e rastreabilidade;

iv) ao aprimoramento da política de marcação e uniformização das armas de fogo adquiridas pelo estado a serem feitas nos termos dos artigos 7º e 8º da Portaria nº 213, de 2021, do Comando Logístico do Exército Brasileiro.

19. Determina-se o envio ao Governo Federal, por meio da Casa Civil, da Presidência da República, e ao Ministério da Justiça e da

ADPF 635 / RJ

Segurança Pública, de cópia dessa decisão a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as possibilidades de apoio logístico e financeiro visando à viabilização do aparelhamento e reestruturação das carreiras da Polícia Científica do Rio de Janeiro.

20. Foram indeferidos o pedido do item "b" da inicial, no qual se requeria a determinação de que o estado se abstivesse de utilizar helicópteros como plataforma de tiro ou instrumento de terror.

21. Foi indeferido o pedido de item "c" da inicial, no qual se requeria a determinação de que o órgão do Poder Judiciário, ao expedir mandado de busca e apreensão, indique de forma mais precisa possível o lugar, o motivo e o objetivo da diligência.

22. Foi indeferido o pedido de item "h" da inicial, que requereu a determinação de suspensão do sigilo de protocolo de atuação policial, inclusive do Manual Operacional das Aeronaves Pertencentes à Frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

23. Foi confirmado o reconhecimento da perda de objeto do pedido no item "p" e o não conhecimento do pedido no item "q" formulado.

Prezados Ministros, essa é a decisão *per curiam* deste Tribunal relativamente à atuação da Polícia Federal, que deve ser tão ampla quanto da polícia em geral, particularmente, do Estado do Rio de Janeiro, que deverá ser tão ampla quanto necessário para a segurança pública da população, mas respeitado o uso proporcional do uso da força e o respeito aos direitos fundamentais em toda a extensão do estado, seja nos bairros mais afluentes, seja nas comunidades pobres, seja nas periferias. A Constituição assegura a todos os brasileiros os direitos fundamentais, independentemente de condição social, etnia, raça ou local onde vivam.

Regras importantes de preservação do local onde aconteça letalidade policial:

ADPF 635 / RJ

O Tribunal tem a preocupação de proteger os direitos fundamentais das comunidades e tem a preocupação, relativamente aos bons policiais, de assegurar a sua integridade e o seu bom direito de defesa quando estejam atuando na forma da lei, daí a imposição das câmeras nas fardas, nas viaturas, incentivo ao controle externo pelo Ministério Público e dar especial poder à polícia federal para a investigação dos crimes interestaduais - que, geralmente, envolvem tráfico de armas e de drogas - e para a investigação onde necessário, onde haja indícios da contaminação entre crime organizado e agentes públicos, que consideramos um capítulo importante da política de segurança pública.

A nossa preocupação é igualmente com o financiamento das atividades de segurança pública. Não há prioridade se não se colocar o dinheiro onde está o discurso. Criarmos uma polícia verdadeiramente cidadã de proteção da população e de segurança. Temor só a quem deva ter temor da polícia; não temor à população, inocente de maneira geral, com os cuidados necessários nas operações próximas a escolas e hospitais, valorização da independência técnica da polícia técnica e a importância do monitoramento pelo Conselho Nacional do Ministério Público para que tenhamos dados e transparência e possamos aferir a evolução da segurança pública no Rio de Janeiro.

O Rio de Janeiro é o cartão de visitas do Brasil, a cidade mais linda do mundo. Todos no Supremo Tribunal Federal e no Brasil temos a preocupação e o compromisso de fazer com que o Rio de Janeiro volte a ser um exemplo, que volte a ser um lugar onde as famílias possam viver com tranquilidade, seja nos bairros pobres, seja nos bairros ricos. O Tribunal está profundamente comprometido com uma política de segurança pública no Rio de Janeiro que restaure o máximo de paz social possível.

Ainda uma vez mais, reitero meu apreço e minha admiração pelo trabalho que o Ministro Luiz Edson Fachin desenvolveu ao longo de anos, nesse caso difícilíssimo, com ouvidos de ouvir todos que tinham algum interesse relevante. Não é possível atender a tudo e a todos, mas o Tribunal se esmerou por fazer o melhor possível para encontrar o ponto

ADPF 635 / RJ

de equilíbrio entre uma política de segurança pública eficiente e o respeito aos direitos fundamentais da população.

Este é um processo estrutural. Ele não termina aqui. O Tribunal supervisionará a atuação do Conselho Nacional do Ministério Público, que monitorará a aplicação dos planos e das providências determinadas para as intervenções que eventualmente se façam necessárias para uma atuação em parceria, sempre possível, mas firme e vigorosa, para melhorarmos as condições da segurança pública de Rio de Janeiro.

Ministro Edson Fachin, mais uma vez queria reiterar a admiração pela boa vontade com que Vossa Excelência atendeu ao meu próprio chamado de construirmos uma solução que pudesse conciliar a manifestação unânime do Tribunal, cada um fazendo a concessão possível e necessária para chegarmos a um consenso importante.

03/04/2025

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

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

ADPF 635 / RJ

PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
AM. CURIAE.	:COLETIVO PAPO RETO
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS
AM. CURIAE.	:REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA
AM. CURIAE.	:FALA AKARI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	:PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S)	:ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S)	:ISABELLA VIEIRA MACHADO HENRIQUES
ADV.(A/S)	:PEDRO MENDES DA SILVA
AM. CURIAE.	:PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	:EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
AM. CURIAE.	:ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO DO ESTADO DO RJ
ADV.(A/S)	:THIAGO GOMES MORANI
AM. CURIAE.	:CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CFOAB
ADV.(A/S)	:FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY
AM. CURIAE.	:CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL - CEJIL
ADV.(A/S)	:MARIA BEATRIZ GALLI BEVILLACQUA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM
ADV.(A/S)	:DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:RAFAEL RAMIA MUNERATI
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE PESQUISAS LABJACA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL - IARA

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO INDEPENDENTE MÃES DE MAIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL
ADV.(A/S)	:OPHIR FILGUEIRAS CAVALCANTE JUNIOR
AM. CURIAE.	:DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIAO
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE - IAL
ADV.(A/S)	:FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S)	:DANIEL SANCHEZ BORGES
ADV.(A/S)	:TÂNIA MONIQUE FAIAL CORREA
ADV.(A/S)	:GILBERTO SANTIAGO LOPES
ADV.(A/S)	:RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
ADV.(A/S)	:KARINA OLIVEIRA MARINHO
AM. CURIAE.	:NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS (LADIH)
ADV.(A/S)	:ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIMINALÍSTICA - ABC
ADV.(A/S)	:RAFAEL ALFREDI DE MATOS
ADV.(A/S)	:LUIZ GUILHERME ROS
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:GUSTAVO KELLY ALENCAR
AM. CURIAE.	:SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIARIOS DE CARGAS E LOGISTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS ASSOCIACOES DE FAVELAS COMUNIDADES E AMIGOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAFCAERJ
ADV.(A/S)	:GUILHERME RODRIGUES TARTARELLI PONTES
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO DE ATACADISTAS E DISTRIBUIDORES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ¿ ADERJ

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:OLAVO FERREIRA LEITE NETO
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS OPERADORES PORTUARIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDOPERJ
ADV.(A/S)	:PATRICIA GOMES PEREIRA AYRES
AM. CURIAE.	:LOGISTICA BRASIL - ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS USUARIOS DOS PORTOS, DE TRANSPORTES E DA LOGISTICA
ADV.(A/S)	:LUIZ CARLOS FERRARI GONÇALVES FILHO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO NACIONAL DA ADVOCACIA CRIMINAL
ADV.(A/S)	:JAMES WALKER NEVES CORRÊA JÚNIOR
ADV.(A/S)	:MARCIO GUEDES BERTI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA NEGRA POR UMA NOVA POLITICA DE DROGAS
ADV.(A/S)	:VÍTOR MEDEIROS DE LUCENA
AM. CURIAE.	:CLÍNICA INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DA FND/UFRJ
ADV.(A/S)	:CAROLINA ROLIM MACHADO CYRILLO DA SILVA
AM. CURIAE.	:FUNDACAO OSWALDO CRUZ
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE DEFESA DA POPULAÇÃO NEGRA (IDPN)
ADV.(A/S)	:JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA
ADV.(A/S)	:DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA
AM. CURIAE.	:MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DE SUPERMERCADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ANA PAULA ALMEIDA DA ROSA
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS EMPRESAS DE MOBILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ELAINE FASOLLO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	:KARINE MOREIRA GARCIA
AM. CURIAE.	:MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE

ADPF 635 / RJ

	JANEIRO
CTS. VUL.	:DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	:CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S)	:FABRICIO CORREIA DE AQUINO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	:LUCIANA LAURIA LOPES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO TODOS PELO RIO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E ASSUNTOS DE POLÍCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:CARLOS ALBERTO FERREIRA DIAS
AM. CURIAE.	:COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:WALLACE DE ALMEIDA CORBO
ADV.(A/S)	:CECILIA DE QUEIROZ GONCALVES DE ALMEIDA PADRAO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
ADV.(A/S)	:GUILHERME HENRIQUE DOLFINI GONCALVES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO VLADIMIR HERZOG
ADV.(A/S)	:ANDRÉ LUIZ DE CARVALHO MATHEUS

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA -

Senhor Presidente, minha saudação a Vossa Excelência, ao eminente

ADPF 635 / RJ

Relator, o Ministro Edson Fachin, aos eminentes Ministros e ao Procurador-Geral da República, que nos acompanha, às autoridades que foram nominadas, a Ministra de Estado, o Governador do Estado, o Prefeito do Município do Rio, também os deputados e todos aqueles que nos acompanham.

Senhor Presidente, eu queria trazer algumas considerações que apenas ressaltam a importância dessa convergência.

De início, gostaria de parabenizar o eminente Relator e também Vossa Excelência pela condução da questão, principalmente desde o início do julgamento da matéria de mérito. Esse resultado é fruto de um processo não apenas dialético, mas também dialético-concessivo de todos os participantes na construção desse desfecho.

Pedi a palavra porque considero importante explicitar, ao menos na minha perspectiva, aquilo que constará do voto escrito, com um dispositivo convergente ao resultado ao qual chegamos.

Em primeiro lugar, a importância da segurança pública.

A segurança pública está prevista como um direito

ADPF 635 / RJ

fundamental tanto no art. 6º, de prestação de serviço público por parte do Estado, quanto, no art. 5º, como um direito fundamental do cidadão. Na realidade, ela já está contemplada como um dos valores supremos - ou superiores, em minhas palavras - previstos no preâmbulo da Constituição, juntamente com valores como liberdade, igualdade, bem-estar e desenvolvimento.

Essa decisão que hoje Vossa Excelência vem de expor a todos nós traz um reconhecimento importante: o papel dos órgãos de segurança pública, dentro dos parâmetros estabelecidos pela lei e pela Constituição. Digo isso porque, se é verdade que não se constrói uma política de segurança pública apenas com a atuação das polícias em sua amplitude - aqui, incluo a guarda municipal do Município do Rio de Janeiro, as polícias estaduais e a Polícia Federal -, também é fato que, sem as forças de segurança, não se faz uma política de segurança efetiva.

Essa decisão vem reconhecer e legitimar a atuação das forças de segurança no estado e, de modo muito especial, na Cidade do Rio de Janeiro.

Fazendo justiça ao Estado do Rio de Janeiro, nesse

ADPF 635 / RJ

reconhecimento do compromisso significativo a que se fez referência no dispositivo, durante todas as discussões, foi ressaltado que o Rio de Janeiro não é o estado com os maiores índices de criminalidade ou de mortes decorrentes da atuação policial. No Estado do Amapá, por exemplo, registra-se o maior índice de mortes violentas intencionais, embora seja um estado pequeno. Já o Rio de Janeiro ocupa a 17ª posição nesse ranking proporcional.

Em relação à letalidade policial, o Estado da Bahia apresenta o maior número absoluto de mortes, segundo os dados disponíveis, seguido pelo Estado Rio de Janeiro e, em terceiro lugar, pelo Estado do Pará. Se considerarmos, a partir de uma análise específica, a taxa de mortes decorrentes de intervenção policial por 100 mil habitantes, a Bahia ocuparia o segundo lugar, ficando atrás do Estado do Amapá, enquanto o Rio de Janeiro aparece na sétima posição.

No contexto municipal, entre as dez cidades com maior índice de mortes decorrentes de intervenções policiais, cinco das cidades com maiores números estão na Bahia, duas no Amapá, duas em

ADPF 635 / RJ

Sergipe e apenas uma no Rio de Janeiro - Angra dos Reis.

Nesse ponto, embora os números do Rio de Janeiro ainda estejam distantes do ideal, o estado não possui os piores índices em comparação com outras unidades federativas, seja em âmbito estadual ou municipal.

Apenas para trazer uma reflexão, um dado, segundo o *Estudo Global sobre Homicídio*, uma instituição internacional, dados de 2023, o Brasil tem o maior número total de homicídios de todas as Américas, com um grande impacto da atuação das organizações criminosas nesse número. Se é verdade que o crime organizado impacta o número de homicídios no mundo, esse impacto é especialmente mais significativo no Brasil.

Por isso a importância da construção da presente decisão, não apenas respaldando a atuação legítima das forças policiais, como também reconhecendo o grau de estresse em relação ao qual esses policiais estão envolvidos.

Segundo o *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, as mortes de policiais - dados de 2023 -, pela primeira, vez tiveram uma

ADPF 635 / RJ

diminuição em relação ao número de homicídios. Hoje morrem mais policiais por suicídio, em verdade, melhor dizendo, do que em função de homicídios, revelando o grau de estresse a que estão submetidos esses policiais, em especial onde há o domínio do crime organizado, como ocorre em várias regiões da cidade do Rio de Janeiro, sejam elas facções, sejam elas milícias, sejam elas narcomilícias, que são esses novos espaços onde traficantes e milicianos acabam se unindo. E onde não há uma atuação efetiva, presencial, da polícia, o narcoestado acaba dominando.

Dentro dessa perspectiva, nessas comunidades onde o Estado não se faz presente - seja com políticas sociais, mas a política social só chega se se pode chegar e ter segurança -, se não há essa segurança, na verdade, os direitos fundamentais de liberdade, de igualdade e de oportunidades não são garantidos.

Dentro desse contexto, eu consideraria apenas destacar os seguintes pontos da decisão que, em minha opinião, trazem uma perspectiva bastante importante para que as autoridades do Rio de Janeiro possam atuar.

Primeiro, é não só reconhecer, na decisão, que o Rio de

ADPF 635 / RJ

Janeiro, por seu estado, assumiu um compromisso significativo ao longo da vigência da liminar, mas deverá permanecer atuando significativamente comprometido com a segurança pública. Portanto, permanece a obrigação do Rio de Janeiro de atuar de forma efetiva com os parâmetros e as garantias agora dadas pela decisão, em especial na ocupação desses territórios.

Se havia uma má compreensão sobre a possibilidade de reocupação desses territórios, que agora fique bem claro que todas as autoridades do Rio de Janeiro e a própria Polícia Federal têm responsabilidade em apresentar um plano e ações efetivas de reocupação desse território. Tira-se, assim, aquela ideia de que o policiamento ostensivo estaria vedado ou estaria excepcionado. Não! Ostensivamente, a polícia tem que estar nessas comunidades, tem que estar presente, tem que dominar esse território e tem que devolver esse território onde não está para o estado, para as autoridades públicas e, em última instância, para o cidadão.

É inadmissível, por exemplo - e nós sabemos que há situações dessa natureza -, que comerciantes e empresas, para

ADPF 635 / RJ

permanecerem em seus ambientes no Rio de Janeiro, tenham de pagar mensalidade, valores ao crime organizado em geral, qualquer que seja a sua modalidade. Então, o policiamento ostensivo tem que estar presente.

Em segundo lugar, o policiamento, que demanda uma atuação de confronto com o crime organizado. Ele passa a demandar uma avaliação de necessidade. Então, aquela escusa de que seria excepcional, deixa de haver essa dúvida, de haver essa possibilidade de qualquer interpretação nesse sentido. Que fique isso muito claro.

Outro ponto crucial foi a decisão de trazer a devida responsabilidade ao Ministério Público para o controle externo. Eu destaco que no corpo do dispositivo consta um acompanhamento ainda mais significativo em relação às corregedorias respectivas. E no âmbito da atuação das corregedorias, eu destaco as sindicâncias patrimoniais para se verificar evoluções patrimoniais de maus policiais que possam estar se enriquecendo indevidamente e ilicitamente. Logicamente que quando nós falamos em letalidade por ação policial, toda letalidade é preocupante, mas há a letalidade que é fruto de uma ação culposa, do momento da operação, do próprio risco da operação, mas há letalidades, de outra

ADPF 635 / RJ

parte, dolosas, e essas são as mais preocupantes. Não raras vezes, essa letalidade dolosa e intencional vai estar relacionada a uma atuação em que há uma não correspondência do patrimônio pessoal desse policial com a sua remuneração específica por parte do estado.

Por fim, a atuação e a responsabilidade da Polícia Federal. Então, o Governo Federal como um todo, através da sua Polícia Federal, ter essa responsabilidade.

Nós temos hoje, no Tribunal, três ex-Ministros da Justiça: eu, um deles, Ministro Alexandre e Ministro Flávio Dino, e nós todos sabemos que não é simples fazer esse combate no Estado e na Cidade de Rio de Janeiro. E que, muitas das vezes, a União, ela deixou de ter uma atuação mais direta, no que envolve a essas comunidades no âmbito da atuação do crime organizado.

E a legislação garante que quando o crime tem uma correspondência não apenas internacional, mas interestadual, a Polícia Federal tem a possibilidade - e o que o Supremo disse, a minha leitura, e foi isso que nós debatemos -, tem hoje o poder dever de atuar. Porque o Brasil não produz droga, e grande parte das drogas que são internalizadas no Brasil são exportadas para outros países, levadas para

ADPF 635 / RJ

outros países. Ou seja, a atuação do crime organizado e de modo especial no Rio de Janeiro, não só no Rio, mas de modo especial no Rio de Janeiro, sempre tem uma conotação interestadual e internacional. Daí a responsabilidade também da Polícia Federal.

Senhor Presidente, com essas considerações de cunho agregador e, vamos dizer assim, convergente a tudo que foi construído, é que eu ressalto o papel dessa construção colegiada, da forma como foi conduzida por Vossa Excelência, por todos os Ministros, todos os Ministros colaboraram, todos os Ministros procuraram trazer a sua visão. E houve, no curso desse diálogo e dessa dialética, uma convergência que Vossa Excelência bem pronunciou por todos nós.

Eu agradeço a concessão da palavra, Senhor Presidente. Apenas queria fazer esse registro.

03/04/2025

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

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

ADPF 635 / RJ

PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
AM. CURIAE.	:COLETIVO PAPO RETO
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS
AM. CURIAE.	:REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA
AM. CURIAE.	:FALA AKARI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	:PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S)	:ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S)	:ISABELLA VIEIRA MACHADO HENRIQUES
ADV.(A/S)	:PEDRO MENDES DA SILVA
AM. CURIAE.	:PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	:EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
AM. CURIAE.	:ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO DO ESTADO DO RJ
ADV.(A/S)	:THIAGO GOMES MORANI
AM. CURIAE.	:CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CFOAB
ADV.(A/S)	:FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY
AM. CURIAE.	:CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL - CEJIL
ADV.(A/S)	:MARIA BEATRIZ GALLI BEVILLACQUA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM
ADV.(A/S)	:DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:RAFAEL RAMIA MUNERATI
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE PESQUISAS LABJACA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL - IARA

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO INDEPENDENTE MÃES DE MAIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL
ADV.(A/S)	:OPHIR FILGUEIRAS CAVALCANTE JUNIOR
AM. CURIAE.	:DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIAO
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE - IAL
ADV.(A/S)	:FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S)	:DANIEL SANCHEZ BORGES
ADV.(A/S)	:TÂNIA MONIQUE FAIAL CORREA
ADV.(A/S)	:GILBERTO SANTIAGO LOPES
ADV.(A/S)	:RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
ADV.(A/S)	:KARINA OLIVEIRA MARINHO
AM. CURIAE.	:NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS (LADIH)
ADV.(A/S)	:ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIMINALÍSTICA - ABC
ADV.(A/S)	:RAFAEL ALFREDI DE MATOS
ADV.(A/S)	:LUIZ GUILHERME ROS
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:GUSTAVO KELLY ALENCAR
AM. CURIAE.	:SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIARIOS DE CARGAS E LOGISTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS ASSOCIACOES DE FAVELAS COMUNIDADES E AMIGOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAFCAERJ
ADV.(A/S)	:GUILHERME RODRIGUES TARTARELLI PONTES
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO DE ATACADISTAS E DISTRIBUIDORES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ¿ ADERJ

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:OLAVO FERREIRA LEITE NETO
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS OPERADORES PORTUARIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDOPERJ
ADV.(A/S)	:PATRICIA GOMES PEREIRA AYRES
AM. CURIAE.	:LOGISTICA BRASIL - ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS USUARIOS DOS PORTOS, DE TRANSPORTES E DA LOGISTICA
ADV.(A/S)	:LUIZ CARLOS FERRARI GONÇALVES FILHO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO NACIONAL DA ADVOCACIA CRIMINAL
ADV.(A/S)	:JAMES WALKER NEVES CORRÊA JÚNIOR
ADV.(A/S)	:MARCIO GUEDES BERTI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA NEGRA POR UMA NOVA POLITICA DE DROGAS
ADV.(A/S)	:VÍTOR MEDEIROS DE LUCENA
AM. CURIAE.	:CLÍNICA INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DA FND/UFRJ
ADV.(A/S)	:CAROLINA ROLIM MACHADO CYRILLO DA SILVA
AM. CURIAE.	:FUNDACAO OSWALDO CRUZ
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE DEFESA DA POPULAÇÃO NEGRA (IDPN)
ADV.(A/S)	:JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA
ADV.(A/S)	:DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA
AM. CURIAE.	:MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DE SUPERMERCADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ANA PAULA ALMEIDA DA ROSA
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS EMPRESAS DE MOBILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ELAINE FASOLLO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	:KARINE MOREIRA GARCIA
AM. CURIAE.	:MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE

ADPF 635 / RJ

	JANEIRO
CTS. VUL.	:DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	:CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S)	:FABRICIO CORREIA DE AQUINO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	:LUCIANA LAURIA LOPES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO TODOS PELO RIO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E ASSUNTOS DE POLÍCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:CARLOS ALBERTO FERREIRA DIAS
AM. CURIAE.	:COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:WALLACE DE ALMEIDA CORBO
ADV.(A/S)	:CECILIA DE QUEIROZ GONCALVES DE ALMEIDA PADRAO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
ADV.(A/S)	:GUILHERME HENRIQUE DOLFINI GONCALVES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO VLADIMIR HERZOG
ADV.(A/S)	:ANDRÉ LUIZ DE CARVALHO MATHEUS

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR) - Muito obrigado, Presidente.

Peço licença a Vossa Excelência para, neste momento, expressar uma manifestação de reconhecimento e respeito às famílias que estão

ADPF 635 / RJ

presentes aqui, no Plenário, representando quem mais sofre com a letalidade policial, assim também meu respeito e reconhecimento aos trabalhadores das forças policiais e de segurança.

Eu gostaria de dizer, Senhor Presidente, que como estamos na fase da decisão sobre a matéria de fundo, eu já houvera mencionado que a sugestão é da procedência parcial da ADPF, mas creio que isso já está, digamos assim, presente. Por outro lado, gostaria também de registrar que os elogios feitos por Vossa Excelência, na verdade, são e devem ser dirigidos a todos os Ministros - à Ministra Cármen Lúcia e a todos os Ministros -, especialmente em momentos em que as decisões se tornaram mais complexas. Não há escolhas binárias ou plebiscitárias. Portanto, há razões para que essa dimensão dialógica, que se leva a efeito, tenha cabimento; e, quem sabe, a partir daqui, tenhamos também ainda um incremento maior dessa perspectiva que Vossa Excelência, em boa hora, trouxe à colação.

Creio que esta ADPF se insere, portanto, de algum modo, na história desta composição do Tribunal e do próprio Tribunal, pela necessidade desse diálogo diante de questões complexas. Isso também se coloca não apenas como tema estritamente jurídico, mas se projeta para deveres das autoridades públicas - muitas das quais aqui presentes -, também pelo respeito aos direitos das famílias, direitos constitucionais. É esse equilíbrio entre direitos e deveres, e assim, nesta caminhada, que este trabalho, na realidade, é um ofício que para quem está aqui há quase dez anos, se eu pudesse me referir a uma linguagem do meu neto, eu diria: "vivi para ver isso" -, ou seja, para que Colegiado do Tribunal pudesse se manifestar a uma só voz, como Vossa Excelência vem de fazer.

Portanto, os elogios devem ser dirigidos a todos os Ministros que, ao longo dessa caminhada, apreciaram essa matéria e participaram da interlocução.

Muito obrigado, Presidente!

03/04/2025

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Obrigado, Presidente!

Cumprimento Vossa Excelência, os Ministros da Corte, o Procurador-Geral da República, e, em especial, cumprimento o Ministro Fachin. Faço das palavras do Presidente as minhas palavras, Ministro Fachin. Não só reconheço, mais uma vez, a competência de Vossa Excelência e a organização que deu à ADPF, mas, principalmente, a paciência de Vossa Excelência, em um tema muito complexo. Infelizmente, durante a trajetória desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, em determinados momentos, o tema foi capturado por, eu diria, ações politiqueiras, que acabaram atacando não só este Tribunal, mas principalmente Vossa Excelência.

É importante registrar o trabalho que foi feito, o resultado desse trabalho e, mais importante do que isso, os reflexos que teremos.

Presidente, todos sabem - mas, às vezes, as instituições esquecem -que segurança pública não é só questão de polícia. Segurança pública, obviamente, no aspecto imediato, envolve a atuação policial, do Ministério Público e do Poder Judiciário. De forma imediata, estamos a discutir o caso específico do Rio de Janeiro, principalmente em várias comunidades do Rio, a presença do estado naquela localidade: escola, saúde, cultura, policiamento.

Não é mais possível - e eu diria que chega a dar vergonha termos que falar e reconhecer isso - que haja territórios em que só se adentra, inclusive para campanhas eleitorais - e isso é um atentado à democracia -, com autorização do narcotráfico ou de milicianos.

Temos que combater isso. Esta ADPF é um primeiro passo, ou mais um passo, importantíssimo nisso. As causas do aumento da insegurança pública valem para outros estados, mas, em se tratando do Rio de Janeiro,

ADPF 635 / RJ

foi a complacência com a possibilidade de narcotraficantes - que são traficantes de armas - e milicianos tomarem conta de determinadas áreas.

Já disse em outra possibilidade, em outra sessão referente a esta ADPF, ser uma nova forma de servidão compulsória - às vezes, escravidão obrigatória - o que essas organizações criminosas fazem em relação à população.

A população tem que obedecer. Começa que a população - e o nosso Procurador-Geral sabe bem disso - tem que comprar, de água a *gato net*, tudo, do miliciano. A população tem que obedecer ao narcotraficante; infelizmente, por algum tempo, isso ocorreu nessas comunidades. Houve por parte, às vezes, da mídia, às vezes, da televisão, uma romantização disso. Como se fosse romântico que grupos, em baile *funk*, pudessem dar tiro de fuzil para cima! Todo mundo assistindo e normalizando essa situação!

Não é mais possível que qualquer autoridade pública feche os olhos para isso. Feche os olhos para o fato de que isso só ocorre, lamentavelmente - e tem que ser combatido mais firmemente e algumas das medidas propostas são exatamente nesse sentido -, porque há corrupção nos órgãos públicos. Não só na polícia, há corrupção de outros agentes públicos, de agentes políticos.

Há necessidade - e foi uma determinação importante nesta ADPF - da instauração, além da determinação, do inquérito pela polícia federal, Superintendência do Rio de Janeiro, para apurar os grupos criminosos e as áreas de atuação específica.

A segunda determinação - e aí pela Diretoria-Geral da Polícia Federal - é para abertura de inquérito para apurar a relação das milícias e do narcotráfico com agentes públicos e agente políticos do Estado do Rio de Janeiro, da infiltração do crime organizado nos órgãos públicos.

Tenho certeza de que esse será um passo gigantesco no combate à criminalidade organizada. Quem acompanhará esse inquérito, instaurado, repito, pela Diretoria-Geral da Polícia Federal, com uma equipe específica só para esse inquérito, será alguém designado pelo Procurador-Geral da República, por parte do Ministério Público, para que

ADPF 635 / RJ

possamos cortar, extirpar, esse câncer que é a infiltração de milícias, infiltração do narcotráfico, em órgão de agentes públicos e agentes políticos no Estado do Rio de Janeiro.

Por favor.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Quero saudar o Presidente, o Ministério Público, o eminente Relator e todos os Colegas.

Apenas, Ministro Alexandre, assinalo a importância desse inquérito para identificar os fluxos financeiros ilegais, e, com isso, mais uma vez e sempre, louvo a colaboração para essa Corte do trabalho do eminente Relator.

Tive a oportunidade, no julgamento anterior, de mencionar que, entre as distorções de percepção quanto ao crime organizado, está a ideia de que ele se concentra nas áreas populares do Rio de Janeiro. Não é verdade. O que tem de principal no crime no Rio de Janeiro não está nos morros nem nas periferias; na verdade, está no asfalto, tanto no que se refere ao financiamento do crime organizado e das milícias quanto no que se refere à lavagem de dinheiro. Por isso, esse inquérito vai na direção correta, que não é dar tiros a esmo. Segurança pública não é dar tiros aleatoriamente. Quando tiver que dar tiro, eventualmente, fazê-lo com ciência e método como a tese preconiza, com o uso da força legítima do Estado.

Finalmente, Ministro Alexandre, somo-me à ideia que, de um lado, não se faz segurança pública contra a polícia - é absolutamente necessário afirmar isso. Fazer segurança pública contra a polícia é impossível; por outro lado, não se faz segurança pública só com polícia.

No caso do Rio de Janeiro, como Vossa Excelência diz, e finalizo, é um problema de larga dimensão política, como todo o Brasil sabe.

Agradeço, a Vossa Excelência, a generosidade do aparte.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Obrigado!

Presidente, concluindo a questão: não é só questão de polícia. O Judiciário tem que auxiliar o Estado do Rio de Janeiro, como estamos

ADPF 635 / RJ

auxiliando nesta ADPF, mas revendo, via conversas com o Tribunal de Justiça, cursos, a questão de maior rigor nas audiências de custódia no Estado do Rio de Janeiro. Isso, talvez, seja possível, a partir de agora, com a instalação do juízo das garantias. Lamentavelmente, às vezes, a polícia tem razão ao dizer que a polícia prende e, depois - o prefeito, presente, teve audiência comigo e mostrou -, alguém que tenha sido preso 16 ou 17 vezes em seis meses seja solto as 17 vezes na audiência de custódia.

Todos temos que auxiliar. O Ministério Público tem que efetivamente exercer o controle externo da atividade policial como foi colocado, inclusive, na hipótese de homicídio consumado contra agentes de segurança e praticados pelos agentes de segurança. Isso diminui a letalidade.

É isso. Agradeço ao Ministro Fachin, que aceitou discutir essa sugestão em 2015: a adoção de texto absolutamente semelhante, como resolução, por mim editada na Secretaria de Segurança de São Paulo, em que diminuímos, em 23%, a letalidade, mesmo sem, naquele momento, o Ministério Público ter comparecido como entendo que deveria. Agora, o Ministério Público tem que comparecer, tem que fiscalizar isso.

Ao mesmo tempo que devemos exigir o respeito absoluto aos direitos fundamentais de toda a sociedade, não podemos esquecer de valorizar as forças de segurança, os agentes de segurança pública. É a única área em que a pessoa sai todo dia sem ter certeza se, no embate, sobreviverá ou não. Agora, precisamos extirpar das forças públicas aqueles que abusam de autoridade, aqueles que exercem com abuso, com desvio de finalidade.

Para encerrar, Presidente, parece-me importante que o Estado do Rio de Janeiro aproveite a medida colocada anteriormente, nas Olimpíadas, de possibilidade de transferência fundo a fundo. É muito mais rápido do que assinatura de convênio, cheia de requisitos. Na transferência fundo a fundo, a fiscalização será realizada, mas com cooperação entre os órgãos, cooperação entre o estado - presente o governador do estado, Cláudio Castro - e o município. Independentemente de questões políticas, a segurança pública é uma questão primordial da sociedade - cooperação,

ADPF 635 / RJ

inteligência e coordenação.

O Prefeito Eduardo Paz era prefeito em 2016, quando eu era Ministro da Justiça. Com cooperação, inteligência, coordenação e recursos, foram as Olimpíadas mais seguras. Não houve atentado, como houve em Londres, não houve homicídios a mais - na verdade, reduziu-se o número de homicídios naquele período.

O Supremo Tribunal Federal novamente agradece e parabeniza o Ministro Edson Fachin. Sob sua liderança nesse caso e a agregação dos valores pelo Presidente, o Supremo Tribunal Federal deu um passo importante. Mas todos os órgãos precisam unir-se; Judiciário e Ministério Público têm que parar de achar que segurança pública é só coisa da polícia nos estados; é do Ministério Público, é do Judiciário. O governo do estado e o governo municipal têm que "invadir" esses locais, invadir com cultura, com educação, para que os nossos jovens não sejam capturados pelo narcotráfico e pelos milicianos.

Obrigado, Presidente!

03/04/2025

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO**OBSERVAÇÃO**

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, queria associar-me a todos que parabenizaram o Ministro Edson Fachin e, *a fortiori*, parabenizar a Corte toda. Muitas das vezes, não se entende o que é uma solução *per curiam*, mas é uma solução adotada pela Corte toda, cada um contribuindo com sua parcela.

Em segundo lugar, destaco, Senhor Presidente, que o plano que elaboramos com o auxílio de todos e com os *amici curiae* não significa uma imobilização da polícia. A polícia pode continuar a trabalhar tal como vem fazendo, só que agora estabelecemos alguns critérios específicos de transparência, que exatamente voltarão a arregimentar a confiança legítima que se deve ter nos poderes constituídos.

No fundo, o que evitamos com esse plano, sempre prestigiando os agentes da polícia e as comunidades carentes, foi o que a grande filósofa do século passado, Hannah Arendt, afirmava: a banalidade do mal de ambos os lados. Morrem civis, mas morrem policiais militares, cujas famílias sofrem as consequências.

O Supremo Tribunal Federal é o órgão que deve fazer as escolhas trágicas diante da ponderação de valores. Dignidade da vida humana é a dignidade da vida das comunidades, é a dignidade da vida da família dos agentes públicos que trabalham em prol da nossa sociedade.

É isso que extraio desse nosso plano. Deixo bem claro isto: não há imobilização da atuação da polícia, apenas controle e transparência, até para que não haja uma pecha indevida em relação aos nossos agentes públicos. Sou cidadão do Estado do Rio de Janeiro, conheço a polícia do Rio de Janeiro e posso afirmar que 99% são de homens vocacionados à defesa da sociedade.

Com esses controles, voltarão a ter o valor que devem ter no Estado Democrático de Direito. Não há Estado Democrático de Direito sem

ADPF 635 / RJ

respeito à ordem e à paz. Como se disse, há infiltrações, há milícias, há tráfico de entorpecentes. O Brasil precisa cuidar para saber como que em um dia se apreendem 900 quilos de cocaína e, no outro dia, entra uma tonelada; que se apreendem 500 fuzis e aparecem 2 mil fuzis. Isso tudo precisa ser exatamente um trabalho conjunto. Como o Ministro Alexandre disse, fomos integrantes do Ministério Público e o Ministro Dino foi integrante da Magistratura. Sabemos que há várias frentes que devemos encarar. Esse plano, liderado pelo Ministro Fachin, com o apoio de todos os Colegas, chegou a esse bom termo.

Queria parabenizar a Vossa Excelência, Presidente, que capitaneou, evidentemente, as nossas reuniões, para que chegássemos hoje a dar essa satisfação à sociedade brasileira e à sociedade carioca.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Ministro Fux, apenas para ratificar sobre os fuzis. Lembro de duas grandes apreensões de fuzis no Rio, recentes, uma na Barra da Tijuca - já mencionei -, em uma mansão, e a outra, em Nova Iguaçu, um comércio institucionalizado. Eram milhares de fuzis. Já dialoguei muitas vezes com o Excelentíssimo Governador do Rio de Janeiro, prefeitos, secretários, policiais e, de fato, o problema do tráfico de armas é essencial para poder derrotar o crime organizado no Estado do Rio, e isso abrange portos, aeroportos e rodovias.

03/04/2025

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

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

ADPF 635 / RJ

PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS
AM. CURIAE.	:COLETIVO PAPO RETO
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS
AM. CURIAE.	:REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA
AM. CURIAE.	:FALA AKARI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	:PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S)	:ANA CLÁUDIA CIFALI
ADV.(A/S)	:ISABELLA VIEIRA MACHADO HENRIQUES
ADV.(A/S)	:PEDRO MENDES DA SILVA
AM. CURIAE.	:PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	:EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
AM. CURIAE.	:ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO DO ESTADO DO RJ
ADV.(A/S)	:THIAGO GOMES MORANI
AM. CURIAE.	:CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CFOAB
ADV.(A/S)	:FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY
AM. CURIAE.	:CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL - CEJIL
ADV.(A/S)	:MARIA BEATRIZ GALLI BEVILLACQUA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM
ADV.(A/S)	:DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:RAFAEL RAMIA MUNERATI
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE PESQUISAS LABJACA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL - IARA

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR
AM. CURIAE.	:MOVIMENTO INDEPENDENTE MÃES DE MAIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL - ADEPOL
ADV.(A/S)	:OPHIR FILGUEIRAS CAVALCANTE JUNIOR
AM. CURIAE.	:DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIAO
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE - IAL
ADV.(A/S)	:FLAVIA PINHEIRO FROES
ADV.(A/S)	:DANIEL SANCHEZ BORGES
ADV.(A/S)	:TÂNIA MONIQUE FAIAL CORREA
ADV.(A/S)	:GILBERTO SANTIAGO LOPES
ADV.(A/S)	:RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS
ADV.(A/S)	:KARINA OLIVEIRA MARINHO
AM. CURIAE.	:NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN
AM. CURIAE.	:LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS (LADIH)
ADV.(A/S)	:ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIMINALÍSTICA - ABC
ADV.(A/S)	:RAFAEL ALFREDI DE MATOS
ADV.(A/S)	:LUIZ GUILHERME ROS
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:GUSTAVO KELLY ALENCAR
AM. CURIAE.	:SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIARIOS DE CARGAS E LOGISTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS ASSOCIACOES DE FAVELAS COMUNIDADES E AMIGOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAFCAERJ
ADV.(A/S)	:GUILHERME RODRIGUES TARTARELLI PONTES
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO DE ATACADISTAS E DISTRIBUIDORES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ¿ ADERJ

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S)	:OLAVO FERREIRA LEITE NETO
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS OPERADORES PORTUARIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDOPERJ
ADV.(A/S)	:PATRICIA GOMES PEREIRA AYRES
AM. CURIAE.	:LOGISTICA BRASIL - ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS USUARIOS DOS PORTOS, DE TRANSPORTES E DA LOGISTICA
ADV.(A/S)	:LUIZ CARLOS FERRARI GONÇALVES FILHO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO NACIONAL DA ADVOCACIA CRIMINAL
ADV.(A/S)	:JAMES WALKER NEVES CORRÊA JÚNIOR
ADV.(A/S)	:MARCIO GUEDES BERTI
AM. CURIAE.	:INICIATIVA NEGRA POR UMA NOVA POLITICA DE DROGAS
ADV.(A/S)	:VÍTOR MEDEIROS DE LUCENA
AM. CURIAE.	:CLÍNICA INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DA FND/UFRJ
ADV.(A/S)	:CAROLINA ROLIM MACHADO CYRILLO DA SILVA
AM. CURIAE.	:FUNDACAO OSWALDO CRUZ
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE DEFESA DA POPULAÇÃO NEGRA (IDPN)
ADV.(A/S)	:JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA
ADV.(A/S)	:DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA
AM. CURIAE.	:MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DE SUPERMERCADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ANA PAULA ALMEIDA DA ROSA
AM. CURIAE.	:FEDERACAO DAS EMPRESAS DE MOBILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:ELAINE FASOLLO DE AZEVEDO
ADV.(A/S)	:KARINE MOREIRA GARCIA
AM. CURIAE.	:MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE

ADPF 635 / RJ

	JANEIRO
CTS. VUL.	:DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	:CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S)	:FABRICIO CORREIA DE AQUINO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	:LUCIANA LAURIA LOPES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO TODOS PELO RIO
ADV.(A/S)	:ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E ASSUNTOS DE POLÍCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:CARLOS ALBERTO FERREIRA DIAS
AM. CURIAE.	:COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:WALLACE DE ALMEIDA CORBO
ADV.(A/S)	:CECILIA DE QUEIROZ GONCALVES DE ALMEIDA PADRAO
AM. CURIAE.	:COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
ADV.(A/S)	:GUILHERME HENRIQUE DOLFINI GONCALVES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO VLADIMIR HERZOG
ADV.(A/S)	:ANDRÉ LUIZ DE CARVALHO MATHEUS

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - A observação importante de se fazer nesse momento de desfecho é que o Tribunal profere decisões. Como é lugar corrente,

ADPF 635 / RJ

Tribunal não tem nem a chave do cofre nem tropas. O cumprimento dessa decisão depende, por evidente, da atuação dos demais Poderes do Estado e dos Poderes da República, incluindo o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o próprio Poder Judiciário local, que tem que ser parceiro desse enfrentamento à criminalidade, dentro do devido processo legal.

Ao encerrar esse julgamento em nome do Tribunal, gostaria de manifestar a solidariedade do Tribunal a todas as famílias de vítimas da letalidade policial que aqui estão representadas, vítimas de um contexto de violência que estamos empenhados em enfrentar e em superar. Não somos menos solidários com os agentes de segurança pública igualmente vitimados em confronto com criminosos. Não hierarquizamos as vítimas nem hierarquizamos as vidas. Toda vida desperdiçada é uma perda para a humanidade.

O Tribunal manifestou nesse voto uma especial preocupação com a contaminação das instituições públicas; por isso estamos apontando e determinando a atuação da Polícia Federal. Isso é decisivo para preservar as instituições democráticas dentro de um quadro de integridade que se impõe no Estado de Direito Democrático. O Tribunal também reitera a importância da reocupação territorial, na linha do que lembrou o Ministro Alexandre de Moraes, não apenas reocupação física pela autoridade policial, mas também pela saúde, pela educação, pela cultura, pelo esporte, pelo lazer, pela integração das pessoas a todas as utilidades de uma vida boa, uma vida boa no sentido de uma vida ética, de uma vida bem vivida, de uma vida em que todas as pessoas possam efetivamente florescer.

Este é o primeiro caso em que o Supremo Tribunal Federal chega ao Plenário para anunciar uma decisão tomada *per curiam*. Todos os juízes concordaram em um pronunciamento comum. É simbolicamente muito importante que possamos ter feito isso nesse momento para dizer que o Tribunal tem compromisso com os direitos humanos e com a segurança pública de todas as pessoas, de todos os brasileiros, inclusive os que moram em comunidades pobres, inclusive os que moram em favelas, que têm os mesmos direitos de todas as pessoas. Direitos fundamentais não

ADPF 635 / RJ

são hierarquizáveis, valem para todos. Fazemos questão de proclamar isso em alto e bom som: uma Justiça que seja igualitária e eficiente e proporcione segurança e dignidade para todas as pessoas. Esse é o nosso compromisso, esse é o nosso dever. É por isso que estamos empenhados aqui.

Queria cumprimentar todos os que participaram desse processo, os advogados, os que participaram como *amici curiae*, as associações de policiais, as associações de vítimas. Essa foi uma construção coletiva possível. Temos a esperança de que possa ser um ponto de inflexão, de que possa ser uma virada por uma política de segurança pública verdadeiramente cidadã que proteja todas as pessoas e que ajude a fazer um país melhor e maior.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

ADV.(A/S) : DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO (63551/DF, 073032/RJ) E OUTRO(A/S)

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

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

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

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

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

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

AM. CURIAE. : JUSTIÇA GLOBAL

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

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE

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

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

ADV.(A/S) : MARCOS ROBERTO FUCHS (101663/SP)

ADV.(A/S) : JOAO PAULO DE GODOY (365922/SP)

ADV.(A/S) : PAULA NUNES DOS SANTOS (365277/SP)

ADV.(A/S) : RODRIGO FILIPPI DORNELLES (329849/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO REDES DE DESENVOLVIMENTO DA MARE

ADV.(A/S) : LUCILENE GOMES DA SILVA (144510/RJ)

AM. CURIAE. : INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIAO-ISER

ADV.(A/S) : ISABEL CRISTINA MARTINEZ DE SOUZA PEREIRA (146357/RJ)

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

AM. CURIAE. : CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - CNDH

ADV.(A/S) : EVERALDO BEZERRA PATRIOTA (2040B/AL)

AM. CURIAE. : MUNICIPIO DE ANGRA DOS REIS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS

AM. CURIAE. : COLETIVO PAPO RETO

AM. CURIAE. : MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS

AM. CURIAE. : REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA

AM. CURIAE. : FALA AKARI

AM. CURIAE. : INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL

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

AM. CURIAE. : INSTITUTO ALANA

ADV.(A/S) : PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG (329833/SP)

ADV.(A/S) : ANA CLÁUDIA CIFALI (80390/RS)

ADV.(A/S) : ISABELLA VIEIRA MACHADO HENRIQUES (155097/SP)

ADV.(A/S) : PEDRO MENDES DA SILVA (473198/SP)

AM. CURIAE. : PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT

ADV.(A/S) : EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO (04935/DF, 30746/ES, 63511/PE, 428274/SP)

AM. CURIAE. : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO DO ESTADO DO RJ
ADV.(A/S) : THIAGO GOMES MORANI (171078/RJ)
AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CFOAB
ADV.(A/S) : FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY (38672/DF,
095573/RJ)
AM. CURIAE. : CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL -
CEJIL
ADV.(A/S) : MARIA BEATRIZ GALLI BEVILLACQUA (080944/RJ)
AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS - IBCCRIM
ADV.(A/S) : DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA (65698/DF)
AM. CURIAE. : GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS
PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S) : RAFAEL RAMIA MUNERATI (138992/SP)
AM. CURIAE. : MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO
AM. CURIAE. : LABORATÓRIO DE PESQUISAS LABJACA
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL - IARA
ADV.(A/S) : HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR (000830/RJ)
AM. CURIAE. : MOVIMENTO INDEPENDENTE MÃES DE MAIO
ADV.(A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL -
ADEPOL
ADV.(A/S) : OPHIR FILGUEIRAS CAVALCANTE JUNIOR (38000/DF,
217486/MG, 3259/PA, 98891/SP)
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO
PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. : INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE - IAL
ADV.(A/S) : FLAVIA PINHEIRO FROES (097557/RJ)
ADV.(A/S) : DANIEL SANCHEZ BORGES (151465/RJ)
ADV.(A/S) : TÂNIA MONIQUE FAIAL CORREA (133182/RJ)
ADV.(A/S) : GILBERTO SANTIAGO LOPES (215621/RJ)
ADV.(A/S) : RAMIRO CARLOS ROCHA REBOUÇAS (169721/RJ)
ADV.(A/S) : KARINA OLIVEIRA MARINHO (211083/RJ)
AM. CURIAE. : NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR
LUIZA MAHIN
AM. CURIAE. : LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS (LADIH)
ADV.(A/S) : ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES (128986/RJ)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIMINALÍSTICA - ABC
ADV.(A/S) : RAFAEL ALFREDI DE MATOS (23739/BA, 71438/DF,
229306/MG, 34072 A/PB, 241887/RJ, 296620/SP)
ADV.(A/S) : LUIZ GUILHERME ROS (48774/DF, 463125/SP)
AM. CURIAE. : FEDERACAO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : GUSTAVO KELLY ALENCAR (102509/RJ)
AM. CURIAE. : SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIARIOS DE
CARGAS E LOGISTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES (147533/RJ, 502075/SP)
AM. CURIAE. : FEDERACAO DAS ASSOCIACOES DE FAVELAS COMUNIDADES E
AMIGOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FAFCAERJ
ADV.(A/S) : GUILHERME RODRIGUES TARTARELLI PONTES (223169/RJ)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE ATACADISTAS E DISTRIBUIDORES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ; ADERJ
ADV.(A/S) : OLAVO FERREIRA LEITE NETO (102346/RJ)
AM. CURIAE. : SINDICATO DOS OPERADORES PORTUARIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINDOPERJ
ADV.(A/S) : PATRICIA GOMES PEREIRA AYRES (239621/RJ)
AM. CURIAE. : LOGISTICA BRASIL - ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS USUARIOS DOS PORTOS, DE TRANSPORTES E DA LOGISTICA
ADV.(A/S) : LUIZ CARLOS FERRARI GONÇALVES FILHO (157994/RJ)
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO NACIONAL DA ADVOCACIA CRIMINAL
ADV.(A/S) : JAMES WALKER NEVES CORRÊA JÚNIOR (079016/RJ)
ADV.(A/S) : MARCIO GUEDES BERTI (37270/PR)
AM. CURIAE. : INICIATIVA NEGRA POR UMA NOVA POLITICA DE DROGAS
ADV.(A/S) : VÍTOR MEDEIROS DE LUCENA (160302/RJ, 320966/SP)
AM. CURIAE. : CLÍNICA INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DA FND/UFRJ
ADV.(A/S) : CAROLINA ROLIM MACHADO CYRILLO DA SILVA (83601/DF, 53676/RS)
AM. CURIAE. : FUNDACAO OSWALDO CRUZ
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL (00000/DF)
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE DEFESA DA POPULAÇÃO NEGRA (IDPN)
ADV.(A/S) : JOEL LUIZ DO NASCIMENTO DA COSTA (174235/RJ)
ADV.(A/S) : DJEFFERSON AMADEUS DE SOUZA FERREIRA (175288/RJ)
AM. CURIAE. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO DE SUPERMERCADOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : ANA PAULA ALMEIDA DA ROSA (208338/RJ)
AM. CURIAE. : FEDERACAO DAS EMPRESAS DE MOBILIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : ELAINE FASOLLO DE AZEVEDO (161376/RJ)
ADV.(A/S) : KARINE MOREIRA GARCIA (197021/RJ)
AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
CTS. VUL. : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS - COBRAPOL
ADV.(A/S) : FABRICIO CORREIA DE AQUINO (18486/DF, 59132/PE)
AM. CURIAE. : COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S) : LUCIANA LAURIA LOPES (76298/DF, 104644/RJ)
AM. CURIAE. : INSTITUTO TODOS PELO RIO
ADV.(A/S) : ALEXANDRE DE CARVALHO AYRES (147533/RJ, 502075/SP)
AM. CURIAE. : COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E ASSUNTOS DE POLÍCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : CARLOS ALBERTO FERREIRA DIAS (204238/RJ)

AM. CURIAE. : COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA
DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : WALLACE DE ALMEIDA CORBO (78707/DF, 186442/RJ, 506475/
SP)
ADV.(A/S) : CECILIA DE QUEIROZ GONCALVES DE ALMEIDA PADRAO
(236377/RJ)
AM. CURIAE. : COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE
AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
ADV.(A/S) : GUILHERME HENRIQUE DOLFINI GONCALVES (51197/DF)
AM. CURIAE. : INSTITUTO VLADIMIR HERZOG
ADV.(A/S) : ANDRÉ LUIZ DE CARVALHO MATHEUS (190183/RJ)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo requerente, o Dr. Daniel Antônio de Moraes Sarmiento; pelo interessado Estado do Rio de Janeiro, o Dr. Renan Miguel Saad, Procurador-Geral do Estado; pelo interessado Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o Dr. Luciano Oliveira Mattos de Souza, Procurador-Geral de Justiça do Estado; pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, na condição de *custos vulnerabilis*, os Drs. André Luis Machado de Castro e Daniel Lozoya, Defensores Públicos do Estado; pelo *amicus curiae* Instituto de Defesa da População Negra - IDPN, os Drs. Djefferson Amadeus de Souza Ferreira e Joel Luiz do Nascimento da Costa; pelo *amicus curiae* Instituto de Advocacia Racial e Ambiental - IARA, o Dr. Eduardo Ramos Adami; pelo *amicus curiae* Educação e Cidadania de Afro-Descendentes e Carentes - EDUCAFRO, o Dr. Wallace de Almeida Corbo; pelo *amicus curiae* Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial, a Dra. Rhaysa Sampaio Rua da Fonseca; pelos *amici curiae* Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários de Cargas e Logística do Estado do Rio De Janeiro, Logística Brasil - Associação Brasileira dos Usuários dos Portos, de Transportes e da Logística, e Sindicato dos Operadores Portuários do Estado do Rio De Janeiro - SINDOPERJ, o Dr. Alexandre Ayres; pelo *amicus curiae* Ministério Público de Minas Gerais, o Dr. André Estevão Ubaldino Pereira, Procurador de Justiça do Estado; pelo *amicus curiae* Associação Redes de Desenvolvimento da Maré, a Dra. Marcela Teles Andrade Cardoso; pelo *amicus curiae* Justiça Global, a Dra. Daniela Fichino; pelos *amici curiae* Associação Direitos Humanos em Rede, Movimento Mães de Manguinhos, Rede de Comunidades e Movimentos contra a Violência, Fala Akari e Coletivo Papo Reto, o Dr. Gabriel de Carvalho Sampaio; pelo *amicus curiae* Instituto de Estudos da Religião - ISER, o Dr. Lucas Vianna Matos; pelo *amicus curiae* Rede de Comunidades e Movimentos Contra à Violência, a Dra. Juliana Sanches Ramos; pelo *amicus curiae* Centro pela Justiça e o Direito Internacional - CEJIL, a Dra. Nina Barrouin; pelo *amicus curiae* Instituto Brasileiro de Ciências Criminais - IBCCRIM, a Dra. Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira; pelo *amicus curiae* Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e

Distrital nos Tribunais Superiores - GAETS, a Dra. Lúcia Helena Silva Barros de Oliveira, Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro; pelos *amici curiae* Movimento Negro Unificado - MNU e Laboratório de Pesquisas LabJaca, o Dr. Humberto Adami Santos Júnior; pelo *amicus curiae* Defensoria Pública da União - DPU, a Dra. Tatiana Melo Aragão Bianchini, Defensora Pública da União; pelo *amicus curiae* Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin, a Dra. Fernanda Maria da Costa Vieira; pelo *amicus curiae* Associação Brasileira de Criminalística - ABC, o Dr. Marlus Santos Alves; pelo *amicus curiae* Clínica Interamericana de Direitos Humanos da FND/UFRJ, a Dra. Carolina Rolim Machado Cyrillo da Silva; pelo *amicus curiae* Associação dos Delegados de Polícia do Brasil - ADEPOL, o Dr. Wladimir Sérgio Reale; e, pelo *amicus curiae* Instituto Alana, o Dr. Pedro Mendes da Silva. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 13.11.2024.

Decisão: Após o voto do Ministro Edson Fachin (Relator), que julgava parcialmente procedentes os pedidos desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, para: "1. Homologar parcialmente o conjunto de atos normativos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro na qualidade de 'plano de redução da letalidade policial' e determinar, em adição a seu conteúdo, para: 1.1. Que o Estado do Rio de Janeiro promova as adequações normativas e administrativas necessárias quanto à mensuração e monitoramento da letalidade policial para que divulgue os dados relativos à letalidade policial com as seguintes especificações: 1.1.1. Inclusão de dois novos indicadores que abarquem eventos de uso excessivo ou abusivo da força legal e eventos com vitimização de civis em contexto de confronto armado, com a participação de forças de segurança, mas com autoria indeterminada do disparo. 1.1.2. Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de civil, especificando: (i) Qual corporação (se polícia civil ou militar); (ii) Qual unidade ou batalhão; (iii) Se o agente envolvido estava em serviço; (iv) Se o fato ocorreu no contexto de operação policial. 1.1.3. Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de policial, especificando: (i) Qual corporação (se polícia civil ou militar); (ii) se a vítima estava em serviço. 1.2. Que o Ministério da Justiça e da Segurança Pública adote as providências cabíveis junto ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP) para que sejam abertos os campos necessários viabilizando a inserção, por parte de todos os entes federados, dos dados desagregados sobre as mortes decorrentes de intervenção policial. 2. Reconhecer um estado de coisas **ainda** inconstitucional na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, cujo enfrentamento e superação serão objeto de acompanhamento nos termos desta decisão. 3. Determinar a criação de **Comitê de Acompanhamento**, com caráter administrativo, da decisão proferida pela Corte para o fim

de acompanhamento, apoio e fiscalização, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e órgãos competentes, de seu cumprimento e implementação, com a seguinte composição, coordenação e diretrizes gerais: **Composição:** 1. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (coordenação). 2. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (vice coordenação). 3. Secretaria de Estado da Segurança Pública do Rio de Janeiro ou órgão de alta governança com atribuições similares, por indicação do Governador do Estado. 4. Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro. 5. Representante do Conselho Nacional de Justiça, por indicação de sua Presidência. 6. Representante do Conselho Nacional do Ministério Público, por indicação de sua Presidência. 7. Duas representações da sociedade civil, sendo um(a) pesquisador(a) com notória especialização na área de segurança pública e uma entidade com representatividade, designados pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça. 8. Três especialistas na área de gestão e políticas públicas, designados(as) pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça. **Diretrizes gerais de organização e funcionamento:** 1. O Comitê de Acompanhamento consiste em colegiado interinstitucional com caráter consultivo e não deliberativo, visando à fiscalização e acompanhamento da execução das medidas determinadas no bojo da ADPF 635. 2. O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro exercerá a coordenação e, com a sua concordância, fornecerá o espaço físico e a estrutura necessária para as reuniões e comunicação entre os membros. 3. A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro exercerá a vice coordenação e, com a sua concordância e em caso de impossibilidade do coordenador, fornecerá o espaço físico e a estrutura necessária para as reuniões e comunicação entre os membros. 4. Em caso de descumprimento de decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no âmbito da ADPF 635, o Comitê de Acompanhamento reportará: a) a magistrado/a auxiliar designado/a pela Presidência do Conselho Nacional de Justiça, a quem fica delegada a competência para análise de eventuais providências judiciais em fase de execução, com os poderes necessários para garantir seu cumprimento, na forma do artigo 139, IV, do Código de Processo Civil; b) ao promotor natural, para apuração de eventual responsabilidade administrativa e criminal. 5. Periódica e sistematicamente, em prazos não superiores a seis meses, o Comitê: (i) em reunião pública e aberta, coletará dados e informações da população e comunidades diretamente interessadas, sem prejuízo da realização de reuniões de acesso restrito, a qualquer tempo, pelo Comitê; (ii) divulgará relatório técnico de monitoramento com os principais indicadores de medição da letalidade e da vitimização policial no Estado do Rio de Janeiro. 6. O prazo inicial de monitoramento fica estabelecido em 4 (quatro) anos a contar da data de publicação do acórdão desta decisão, estabelecendo-se como condição para o encerramento dos trabalhos a constatação de que, no decurso do prazo, os 'indicadores de violência desproporcional' sejam

considerados, em seu conjunto e contexto, aceitáveis. 7. Recomenda-se o diálogo constante com o Comitê Nacional de Monitoramento do Uso da Força previsto pelo art. 8º do Decreto 12.341/2024 e com o Conselho Nacional do Ministério Público visando o compartilhamento de experiências e o aprimoramento das práticas de controle externo da atividade policial nos estados e no Distrito Federal. 4. Determinar, de forma definitiva, que o Estado do Rio de Janeiro observe, seja no contexto de ações policiais ou de operações policiais, a Lei 13.060, de 2014, e seu regulamento, quanto ao uso diferenciado da força, bem como os `Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei' (PBUFAF), adotado pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, de 1990, e o `Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei', adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas de 17 de dezembro de 1979, especialmente no emprego de força letal e na fiscalização de sua legalidade, para aferição da necessidade e da proporcionalidade das medidas adotadas, a serem avaliadas, em cada situação concreta, pelas próprias forças de segurança, cabendo aos órgãos de controle e ao Poder Judiciário avaliar as justificativas apresentadas, quando necessário. 5. Recomendar ao Estado do Rio de Janeiro que crie um programa de assistência à saúde mental aos profissionais de segurança pública, na condição de componente da reavaliação periódica prevista no art. 185, parágrafo único, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, estabelecendo como obrigatório o atendimento psicossocial quando houver envolvimento em incidente crítico. 6. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, promova as alterações normativas necessárias para regulamentar a aferição da incidência de letalidade anormal na atuação funcional. Para tanto, deve prever modulações por tipo de policiamento exercido e área de atuação, e a previsão de afastamento preventivo, distinta de eventual medida disciplinar, e desde que individualizada a conduta, de atividades de policiamento ostensivo dos agentes envolvidos em mais de uma ocorrência com morte decorrente de intervenção policial no período de um ano. 7. Conferir interpretação conforme ao art. 2º do Decreto Estadual 27.795/2001-RJ, a fim de condicionar a utilização de helicópteros nas operações policiais aos casos de observância da estrita necessidade, comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado. 8. Determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade: (i) a diligência, no caso específico de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, assim, o ingresso forçado em 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. 9. Determinar, em cumprimento à Lei Estadual nº. 7.385/2016-RJ, a regulamentação, em até 180 (cento e oitenta) dias, da presença obrigatória de ambulâncias em operações policiais com risco de conflito armado, podendo os veículos permanecerem no local mais próximo possível em que seja viável a prestação do atendimento médico em segurança. 10. Determinar aos agentes de segurança e profissionais de saúde do Estado do Rio de Janeiro que preservem todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação. 11. Determinar que, no caso da realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) o respeito rigoroso às exigências de proporcionalidade e do uso diferenciado da força, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões, com o envio dessa justificativa ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em até 24 horas; (ii) a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos; e (iii) o acompanhamento e contínuo aprimoramento, pelo Comitê de Acompanhamento, dos protocolos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde. 12. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro e ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro a obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados ao fim de cada operação policial, acrescidos das seguintes medidas objetivas de transparência e controle em cada fase da operação: **Etapas Prévias à Operação:** 1- Formalização de planejamento, preferencialmente formalizado em procedimento administrativo sigiloso, no que couber, para resguardar a própria operação, com indicação concreta

dos objetivos da operação, fatores de risco envolvidos, registro de aprovação ou desaprovação da operação por Autoridade de Segurança ocupante de cargo de direção na força policial; 2- Caso aprovada a operação policial, comunicação concomitantemente à deflagração da operação ao Ministério Público e aos gestores públicos das áreas de educação, saúde e transporte para fins de adoção de medidas para assegurar a integridade dos servidores públicos e população civil usuária de tais serviços; 3- Criação de protocolos operacionais padrão para realização de operações policiais emergenciais, com obrigatoria indicação de quais circunstâncias fáticas imprevisíveis impediram o planejamento prévio à deflagração da operação policial, abrangendo também as medidas de articulação concreta com as redes de saúde, educação e transporte para mitigação de riscos, inclusive para disponibilização de ambulância acaso a força policial não consiga suprir a demanda emergencial, bem como assegurada a imediata comunicação ao Ministério Público quando do desencadeamento da operação. **Durante Operação Policial:** 1- Garantia da presença de ambulância para prestação de socorro a pessoas eventualmente feridas; 2- Garantia da utilização de câmeras corporais (COPs) por todos ou pela maior parte dos agentes envolvidos na operação policial, conforme disponibilidade do equipamento, com orientação de acionamento do 'modo ocorrência', ou mecanismo análogo que garanta qualidade de áudio e vídeo à mídia, tão logo iniciado o deslocamento do efetivo para área de operação; 3- Garantia de socorro imediato a pessoas feridas durante operação policial, inclusive com oferta de treinamento periódico aos agentes de segurança em Atendimento Pré-Hospitalar Tático (APH-T), para correta prestação de primeiros socorros até efetiva a chegada de profissionais de saúde, documentando-se os primeiros socorros prestados, inclusive com as câmeras corporais, a fim de demonstrar que o ferido foi removido ainda com vida do local; 4- Assegurar, sempre que não implique em riscos maiores à população local, a estabilização da área de operação para realização de perícia de local em caso de morte, de civis ou agentes de segurança, durante a operação policial. A não preservação do local deverá ser minuciosamente justificada pela Autoridade de Segurança responsável pela execução da operação, inclusive com indicação da Autoridade Policial acionada, especificando-se eventual recusa desta a comparecer ao local do fato penalmente relevante em apuração; 5- Comunicação imediata ao Ministério Público da ocorrência de mortes ou lesões corporais por projéteis de arma de fogo durante operações policiais; 6- Viabilização de acompanhamento remoto pela Corregedoria da Corporação e pelo Ministério Público, através do sistema de câmeras corporais (COPs), da atuação dos policiais empregados em operações policiais. **Etapa Posterior ao Encerramento da Operação:** 1- Encaminhamento no prazo de 24 horas do relatório final de operação policial ao Ministério Público, com indicação de quais objetivos

delineados na fase de planejamento foram alcançados e quais não foram atingidos, elencando-se, ainda, os resultados mensuráveis da operação (quantitativos de armas, munições, explosivos e entorpecentes apreendidos, número de mandados cumpridos, número de pessoas presas em flagrante, ruas desobstruídas com indicação de tonelagem de barricadas retiradas), além de relatório de descarga de munição utilizada pelos policiais. 2- Em caso de ocorrência de Morte por Intervenção de Agentes do Estado, ainda que fora de contexto de operações policiais, garantir a investigação direta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro com apoio, sempre que possível, do órgão de Polícia Judiciária da União e/ou de peritos e investigadores integrantes da Força Nacional de Segurança Pública; 3- Providenciar a imediata comunicação aos familiares da pessoa vitimada sobre seu estado de saúde, nosocômio para onde foi encaminhado e, eventualmente, sobre seu óbito, disponibilizando, inclusive canal de atendimento no âmbito da Secretaria de Segurança para obtenção de informações a familiares de civis vitimados; 4- Garantir às vítimas e/ou familiares de vítima acesso às investigações de mortes por intervenção de agentes do Estado, excetuadas as diligências sigilosas ainda em curso; 5- Avaliação por comissão de revisão das mortes por intervenção de agentes do Estado e de policiais em operações, para constante aprimoramento dos protocolos de planejamento e execução de operações policiais em comunidades. 13. Reconhecer que o Estado do Rio de Janeiro vem instalando 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 e que foram editados, no ponto, atos normativos apresentados na condição de componentes necessários do plano de redução da letalidade policial, devendo ser acrescidas as seguintes determinações complementares: 13.1. que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, comprove a implantação das câmeras corporais na Polícia Civil nas hipóteses pertinentes, com a publicação da respectiva regulamentação, abrangendo os casos em que a Polícia Civil do Estado realiza atividades de patrulhamento e policiamento ostensivo, operações policiais planejadas e atividades ou diligências externas; 13.2. que fica autorizado o recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelo Estado do Rio de Janeiro por meio de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere para viabilizar o cumprimento da presente decisão, ainda que distinto seja o prazo de preservação das imagens em relação à regulamentação do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, até o encerramento dos contratos vigentes na data deste julgamento. 14. Determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de

revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de *backup*. 15. Declarar a nulidade, com redução de texto, da expressão 'Delegado de Polícia' constante do art. 21 da Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (LC 204/2022-RJ). 16. Vedar a atuação de peritos vinculados à Superintendência-Geral de Polícia Técnico-Científica do Estado do Rio de Janeiro quando a investigação tratar de possível cometimento de crime por parte de policial civil do Estado do Rio de Janeiro, enquanto a perícia criminal permanecer inserida na estrutura da Polícia Civil do Estado, devendo o Ministério Público, na condição de responsável pela investigação direta, tomar as providências cabíveis a fim de viabilizar a perícia com outros profissionais. Caso o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro indique não dispor da estrutura necessária para a realização da perícia no caso concreto, fica autorizado o prosseguimento com a realização da perícia pela Superintendência-Geral de Polícia Técnico-Científica do Estado, para o fim de evitar a paralisação da investigação. 17. Determinar 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, no âmbito da justiça comum caso se trate de apuração de crime doloso contra a vida. Deve a investigação atender ao que exige o Protocolo de Minnesota, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à 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, acolhendo também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão. 18. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, em decorrência do artigo 129, VII, da CRFB, compartilhe e envie ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, sob pena de responsabilização administrativa e criminal, por meio de canal por este indicado, os dados e microdados, com georreferenciamento, dos sistemas informáticos operados pelas forças de segurança pública, incluindo dados sobre operações policiais, registros de ocorrência, laudos periciais e demais informações sobre investigações penais, tão logo tais documentos sejam produzidos. 19. Determinar o envio ao Governo Federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, de cópia da presente decisão e dos documentos constantes dos autos com recomendações atinentes ao controle de armas e munições no Estado do Rio de Janeiro e no Brasil (eDOC 717, eDOC 959, eDOC 998, eDOC 999 e eDOC 1045), a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as providências cabíveis quanto ao aprimoramento da política pública de controle de armas e munições, notadamente quanto: (i) à

integração entre os sistemas de rastreabilidade do Ministério da Defesa e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública; (ii) à adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Sistema Nacional de Análise Balística; (iii) ao cadastramento das armas destinadas às Polícias Estaduais do Estado do Rio de Janeiro, caso ainda não estejam cadastradas, nos respectivos sistemas nacionais de controle e rastreabilidade; (iv) ao aprimoramento da política de marcação e uniformização das armas de fogo adquiridas pelo Estado, a ser feita nos termos dos artigos 7º e 8º da Portaria nº. 213/2021 do Comando Logístico do Exército Brasileiro. 20. Determinar o envio ao Governo Federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, de cópia da presente decisão, a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as possibilidades de apoio logístico e financeiro visando à viabilização do aparelhamento e reestruturação das carreiras da Polícia Científica do Rio de Janeiro. 21. Confirmar o indeferimento dos pedidos de itens 'C' e 'H'; bem como o reconhecimento da perda de objeto do pedido de item 'P' e o não conhecimento do pedido de item 'Q'. 22. Ficam confirmadas, nos termos e na extensão deste julgamento, as medidas cautelares deferidas por ocasião do referendo de medida cautelar, de tutela provisória incidental e do julgamento dos embargos declaratórios na medida cautelar", o julgamento foi suspenso. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 5.2.2025.

Decisão: Em voto *per curiam*, o Tribunal, por unanimidade, julgou parcialmente procedentes os pedidos desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, para: 1. Reconhecer os avanços importantes obtidos com a redução da letalidade policial, embora necessárias determinações complementares. 1.1. Reconhecer, ainda: a) a natureza estrutural do litígio; b) a parcial omissão do Estado e a violação de direitos fundamentais; c) a violação de direitos humanos por parte das organizações criminosas que se apossam de territórios e cerceiam direitos de locomoção da população e das forças de segurança; d) que há compromisso significativo por parte do Estado do Rio de Janeiro na cessação das violações mencionadas, sem, porém, a necessidade de se reconhecer o estado de coisas inconstitucional. 1.2. Homologar parcialmente o conjunto de atos normativos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro na qualidade de "plano de redução da letalidade policial" e determinar, em adição a seu conteúdo: 1.2.1. Que o Estado do Rio de Janeiro promova as adequações normativas e administrativas necessárias quanto à mensuração e monitoramento dos dados, com as seguintes especificações: a) Inclusão de dois novos indicadores que abarquem eventos de uso excessivo ou abusivo da força legal e eventos com vitimização de civis em contexto de confronto armado, com a participação de forças de segurança, mas com autoria indeterminada do disparo,

ressalvado que este segundo indicador não compõe o conceito de letalidade policial. b) Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de civil, especificando: (i) Qual corporação (se polícia civil ou militar); (ii) Qual unidade ou batalhão; (iii) Se o agente envolvido estava em serviço; (iv) Se o fato ocorreu no contexto de operação policial. c) Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de policial, especificando: (i) Qual corporação (se polícia civil ou militar); (ii) se a vítima estava em serviço; acrescidos da seguinte regulamentação, para o controle e fiscalização da letalidade policial e homicídios vitimando agentes de segurança pública: Nas hipóteses de homicídio consumado vitimando agentes de segurança pública, no exercício da função ou em decorrência dela, bem como de morte de civis decorrente de intervenção policial estando ou não o agente em serviço: Os policiais que primeiro atenderem a ocorrência deverão preservar o local até a chegada do Delegado de Polícia, e providenciar para que não se alterem o estado e conservação das coisas para a realização de perícia, comunicando, imediatamente, o órgão administrativo central competente, que por sua vez, comunicará a ocorrência ao Comandante de Batalhão da área territorial e à Corregedoria da Polícia Militar - em se tratando de policial militar - ou ao Delegado de Polícia de sobreaviso pela Delegacia Geral de Polícia, à Corregedoria da Polícia Civil e à Superintendência da Polícia Técnico-Científica - em se tratando de policial civil e civis. O Ministério Público estadual deverá ser imediatamente comunicado das ocorrências, para que, se entender cabível, determine o comparecimento de um Promotor de Justiça ao local dos fatos. Essa comunicação deverá ser regulamentada entre a Procuradoria Geral de Justiça e a Secretaria de Segurança Pública. O Delegado de Polícia responsável deverá dirigir-se, imediatamente, ao local da ocorrência, apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais; colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias; e, desde logo, identificar e qualificar as testemunhas presenciais do fato. A Superintendência da Polícia Técnico-Científica enviará, imediatamente, uma equipe especializada para comparecer ao local devidamente preservado, para a realização das necessárias perícias, liberação do local e remoção de cadáveres. Os cadáveres serão sempre fotografados na posição em que forem encontrados, bem como, na medida do possível, todas as lesões externas e vestígios deixados no local do crime. Para representar as lesões encontradas no cadáver, os peritos, quando possível, juntarão ao laudo do exame provas fotográficas, esquemas ou desenhos, devidamente rubricados. Nas hipóteses de morte decorrente de intervenção policial sempre será realizada a autópsia. Os laudos necessários deverão ser elaborados no prazo máximo de 10 (dez) dias. As Corregedorias da Polícia Civil e Militar deverão acompanhar as ocorrências que envolvam seus respectivos policiais, objetivando a

coleta de dados e de informações visando instruir os respectivos procedimentos administrativos. Nas hipóteses de morte decorrente de intervenção policial, as Corregedorias terão o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para conclusão das apurações administrativas. Se houver necessidade de ampliação do prazo, em face da complexidade dos fatos ou dificuldade em sua apuração, deverá ser solicitada, de maneira fundamentada, dilação por mais 60 (sessenta) dias ao Secretário da Segurança Pública. As ocorrências relacionadas às hipóteses de homicídio consumado vitimando agentes de segurança pública, no exercício da função ou em decorrência dela, bem como de morte decorrente de intervenção policial estando ou não o agente em serviço, bem como os inquéritos policiais e procedimentos instaurados no âmbito das Corregedorias das Polícias Civil e Militar deverão ser comunicados imediatamente ao órgão do Ministério Público estadual que exerça a função de controle externo da atividade policial. 1.2.2. Que o Ministério da Justiça e da Segurança Pública adote as providências cabíveis junto ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP) para que sejam abertos os campos necessários viabilizando a inserção, por parte de todos os entes federados, dos dados desagregados sobre as mortes decorrentes de intervenção policial. 2. Reconhecer que o Estado do Rio de Janeiro vem instalando equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos e que foram editados, no ponto, atos normativos apresentados na condição de componentes necessários do plano de redução da letalidade policial, devendo ser acrescidas as seguintes determinações complementares: 2.1. que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, comprove a implantação das câmeras nas viaturas policiais da Polícia Militar e da Polícia Civil, quando não estiver em atividades investigativas, e nas fardas ou uniformes dos agentes da Polícia Civil nas hipóteses pertinentes, com a publicação da respectiva regulamentação, abrangendo somente os casos em que a Polícia Civil do Estado realiza diligências ostensivas ou operações policiais planejadas, afastada a obrigatoriedade de uso de equipamentos de geolocalização e gravação audiovisual em atividades e diligências investigatórias desempenhadas pela Polícia Civil, exclusivamente no exercício da função de polícia judiciária, em virtude do potencial comprometimento do caráter sigiloso e eficiência dessas atividades e da segurança de policiais e testemunhas; 2.2. em complemento à aplicação de recursos do orçamento estadual, fica autorizado o recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelo Estado do Rio de Janeiro por meio de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere para viabilizar o cumprimento da presente decisão, ainda que distinto seja o prazo de preservação das imagens em relação à regulamentação do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, até o encerramento dos contratos vigentes na data deste

julgamento; acrescidos da autorização excepcional, na mesma forma que a Lei Complementar 79/1994 permite em relação ao Fundo Penitenciário Nacional, de transferência direta de recursos financeiros do Fundo Nacional de Segurança Pública aos fundos específicos de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal, com a finalidade de garantir maior celeridade e eficiência à cooperação federativa no âmbito da segurança pública, nos seguintes tópicos: manutenção dos serviços e realização de investimentos de segurança pública, inclusive em inteligência, informação e operações de segurança pública; aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento dos serviços dos órgãos de segurança pública; políticas de redução da criminalidade; e financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive de inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da letalidade policial. Os repasses somente serão realizados com a apresentação e aprovação de planos associados aos programas específicos de segurança pública, dos quais constarão a contrapartida do ente federativo, segundo critérios e condições definidos, quando exigidos em ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública e deverão ser fiscalizados por órgão específico responsável pela gestão do fundo, sem prejuízo da fiscalização pelos respectivos Tribunais de Contas e do Ministério Público. 3. Determinar a instauração de inquérito policial pela Polícia Federal para apuração de indícios concretos de crimes com repercussão interestadual e internacional e que exigem repressão uniforme, bem como de graves violações de direitos humanos derivadas das organizações criminosas, suas lideranças e seu *modus operandi*, sobretudo movimentações financeiras, em atuação no Estado do Rio de Janeiro, sem prejuízo da possibilidade de atuação conjunta às forças de segurança estaduais, nos termos da Lei 10.446/2002; e determinar à União que garanta o incremento necessário da capacidade orçamentária da Polícia Federal visando à estrutura, equipamentos e pessoal necessários à execução da força-tarefa. 3.1. Determinar ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), à Receita Federal e à Secretaria de Estado da Fazenda do Rio de Janeiro a máxima prioridade para atendimento das diligências relativas ao inquérito policial acima requisitado, acrescido com a determinação, também, à Diretoria Geral da Polícia Federal de imediata instauração de inquérito específico, com equipe de dedicação exclusiva, com a finalidade de atuação permanente e dedicada à produção de inteligência e à condução de investigações sobre a atuação dos principais grupos criminosos violentos em atividade no Estado e suas conexões com agentes públicos, com ênfase na repressão às milícias, aos crimes de tráfico de armas, munições e acessórios, de drogas e lavagem de capitais, sem prejuízo da atuação dos órgãos estaduais em suas respectivas atribuições. 4. Determinar a elaboração de um plano de reocupação territorial de áreas sob domínio de organizações

criminosas pelo Estado do Rio de Janeiro e pelos municípios interessados, observando os princípios do urbanismo social e com o escopo de viabilizar a presença do Poder Público de forma permanente, por meio da instalação de equipamentos públicos, políticas voltadas à juventude e a qualificação de serviços básicos, devendo o plano ter caráter operacional, com cronograma objetivo, contando com alocação obrigatória de recursos federais, estaduais e municipais, inclusive oriundos de emendas parlamentares impositivas. 5. Em substituição ao parâmetro da excepcionalidade, aplicado durante a pandemia, determinar a observância da Lei 13.060, de 2014, declarada constitucional pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.243/DF, e seu regulamento, cabendo às próprias forças de segurança avaliar e definir o grau de força adequado a cada contexto, com controle *a posteriori*, observando a proporcionalidade das ações e preferencialmente com planejamento prévio das operações. Fica ressalvada a possibilidade de justificação *a posteriori* de operações de emergência, cabendo aos órgãos de controle e ao Poder Judiciário avaliar as justificativas apresentadas, quando necessário; caberá a cada uma das forças policiais analisar e determinar o uso proporcional e necessário da força em cada operação. 6. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que observe o previsto entre os artigos 42 e 42-E da Lei 13.675/2018 e crie, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, programa de assistência à saúde mental aos profissionais de segurança pública, estabelecendo como obrigatório o atendimento psicossocial quando houver envolvimento em incidente crítico e regulamentando a aferição da incidência de letalidade excessiva na atuação funcional, estabelecendo parâmetro a partir do qual profissional da área de saúde mental avaliará a necessidade de afastamento preventivo das atividades de policiamento ostensivo, ficando o retorno, nesse caso, a critério da corporação. 7. Determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade: (i) a diligência, no caso específico de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, neste caso, o ingresso forçado em domicílios à noite; (ii) 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 (iii) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins a que se destinam, sendo deferido em menor extensão, nesse ponto, o pedido de item "C", entretanto, reafirmando a validade constitucional de buscas domiciliares executadas no contexto de flagrância delitiva, inclusive no período noturno, na forma do artigo 5º, XI, da Constituição, no curso de operações policiais, na hipótese de

utilização de residências para o depósito de drogas e armas clandestinas. 8. Determinar, em cumprimento à Lei Estadual n°. 7.385/2016-RJ, a regulamentação, em até 180 (cento e oitenta) dias, da presença obrigatória de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas e com risco de conflito armado, podendo os veículos permanecerem no local mais próximo possível em que seja viável a prestação do atendimento médico em segurança. A exigência não se aplica a operações policiais de emergência, e a eventual indisponibilidade de ambulâncias não impede realização da operação policial. 9. Determinar aos agentes de segurança e profissionais de saúde do Estado do Rio de Janeiro que preservem todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação. 10. Determinar que, no caso da realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) não há restrições territoriais por perímetro à ação policial, mas deve haver o respeito rigoroso às exigências de proporcionalidade no uso da força, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal, as razões concretas que tornaram necessário o desenvolvimento das ações nos referidos horários; (ii) em caso de extrema necessidade de utilização de equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, será permitido o ingresso das forças policiais caso se verifique o uso dos estabelecimentos para prática de atividades criminosas, bem como o policiamento ostensivo regular e o tráfego de viaturas em vias próximas aos estabelecimentos citados. 11. Determinar, acolhendo proposição do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados ao fim de cada operação policial, conforme atos normativos e protocolos por tais órgãos elaborados. 12. Determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de *backup*. 13. Reafirmar a autonomia técnica, científica e funcional das perícias como condição essencial para que a investigação conduzida pelo Ministério Público possa ser levada a efeito, nos termos das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n° 6.621, 2.943, 3.309 e 3.318. 14. Determinar que, sempre que houver

suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de crime doloso contra a vida, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente, que buscará a realização de perícias com autonomia, conforme os requisitos mencionados no item anterior. Deve a investigação atender ao que exige a legislação de regência, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à 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, acolhendo também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão. 15. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, em decorrência do artigo 129, VII, da CRFB, compartilhe e envie ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por meio de canal por este indicado, os dados e microdados, com georreferenciamento, sobre operações policiais, registros de ocorrência, laudos periciais e demais informações sobre investigações penais. 16. Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em conjunto às Corregedorias dos Ministérios Públicos locais, passe a publicar relatórios semestrais de transparência com informações sobre o exercício da função de controle externo da atividade policial, com dados objetivos de atuação e resultados, discriminando as unidades responsáveis. 17. Determinar a criação de Grupo de Trabalho de Acompanhamento sob a coordenação do Conselho Nacional do Ministério Público, o qual estabelecerá sua composição, com caráter administrativo, de natureza exclusivamente consultiva, para, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e órgãos competentes, monitorar o cumprimento e implementação desta decisão, sem prejuízo da atuação do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro de acordo com as suas respectivas competências: Diretrizes gerais de organização e funcionamento: 1. O Grupo de Trabalho terá caráter consultivo e não deliberativo, visando exclusivamente à produção de relatórios técnicos periódicos para o fim de acompanhamento e apoio, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e órgãos competentes, garantida a participação democrática de representantes da sociedade civil, do cumprimento e implementação da execução das medidas determinadas no bojo da ADPF 635. 2. Periódica e sistematicamente, em prazos não superiores a seis meses, o Grupo de Trabalho: (i) em reunião pública e aberta, coletará dados e informações da população e comunidades diretamente interessadas, sem prejuízo da realização de reuniões de acesso restrito, a qualquer tempo, pelo Grupo; (ii) divulgará relatório técnico de monitoramento com os principais indicadores de medição da letalidade e da vitimização policial no Estado do Rio de Janeiro. 3. O prazo inicial de acompanhamento fica estabelecido em 2 (dois) anos a contar da data de publicação do acórdão desta decisão. 4. Em caso de notícia de descumprimento de decisão do Supremo

Tribunal Federal proferida no âmbito da ADPF 635, o Grupo de Trabalho reportará a magistrado/a auxiliar designado/a pelo Ministro Relator, do Supremo Tribunal Federal, a quem fica delegada a competência para análise de eventuais providências judiciais em fase de execução, desde que não se trate de litígios individuais, com os poderes necessários para garantir seu cumprimento, na forma do artigo 139, IV, do Código de Processo Civil, cabendo ao Ministro Relator apreciar eventuais pedidos de reconsideração. 5. Recomenda-se o diálogo constante com o Comitê Nacional de Monitoramento do Uso da Força previsto pelo art. 8º do Decreto 12.341/2024 visando o compartilhamento de experiências e o aprimoramento das práticas de controle externo da atividade policial nos estados e no Distrito Federal. 18. Determinar o envio ao Governo Federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, de cópia da presente decisão e dos documentos constantes dos autos com recomendações atinentes ao controle de armas e munições no Estado do Rio de Janeiro e no Brasil (eDOC 717, eDOC 959, eDOC 998, eDOC 999 e eDOC 1045), a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as providências cabíveis quanto ao aprimoramento da política pública de controle de armas e munições, com o cumprimento da Lei 10.826/2003 e Decreto 11.615/2023, notadamente quanto: (i) à integração entre os sistemas de rastreabilidade do Ministério da Defesa e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública; (ii) à adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Sistema Nacional de Análise Balística; (iii) ao cadastramento das armas destinadas às Polícias Estaduais do Estado do Rio de Janeiro, caso ainda não estejam cadastradas, nos respectivos sistemas nacionais de controle e rastreabilidade; (iv) ao aprimoramento da política de marcação e uniformização das armas de fogo adquiridas pelo Estado, a ser feita nos termos dos artigos 7º e 8º da Portaria nº. 213/2021 do Comando Logístico do Exército Brasileiro. 19. Determinar o envio ao Governo Federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, de cópia da presente decisão, a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as possibilidades de apoio logístico e financeiro visando à viabilização do aparelhamento e reestruturação das carreiras da Polícia Científica do Rio de Janeiro. 20. Indeferir o pedido de item "B", o qual requereu determinação de que o Estado do Rio de Janeiro se abstenha de utilizar helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror, com a suspensão da eficácia do art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001. 21. Indeferir o pedido de item "C", o qual requereu determinação de que os órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao expedir mandado de busca e apreensão domiciliar, indiquem, da forma mais precisa possível, o lugar, o motivo e o objetivo da diligência, vedada a expedição de mandados coletivos ou genéricos. 22. Indeferir o pedido de item "H", o qual requereu determinação de suspensão do

sigilo de protocolos de atuação policial, inclusive do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil. 23. Confirmar o reconhecimento da perda de objeto do pedido de item "P" e o não conhecimento do pedido de item "Q". Redigirá o acórdão o Ministro Edson Fachin (Relator). Os Ministros Gilmar Mendes e Cármen Lúcia compuseram o entendimento *per curiam* deste julgamento, não obstante ausentes, justificadamente, nesta assentada. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 3.4.2025.

Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Gilmar Mendes e Cármen Lúcia.

Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário