

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

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

**ADPF 635 / RJ**

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

**DECISÃO DE CONVOCAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA PARA DISCUTIR  
ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL NO ESTADO DO RIO  
DE JANEIRO**

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB a fim de que sejam reconhecidas e sanadas o que entende serem graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição praticadas pelo Estado do Rio de Janeiro na elaboração e implementação de sua política de segurança pública, notadamente no que tange à excessiva e crescente letalidade da atuação policial.

Em sessão realizada no Plenário Virtual, esta Corte deferiu a medida cautelar proposta nos seguintes termos:

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

**ADPF 635 / RJ**

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

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

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

3. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Favela Nova Brasília, reconheceu que há omissão relevante do Estado do Rio de Janeiro no que tange à elaboração de um plano para a redução da letalidade dos agentes de segurança. Ademais, em decisão datada de 22 de novembro de 2019, em

**ADPF 635 / RJ**

processo de acompanhamento das decisões já tomadas por ela, conforme previsão constante do art. 69 de seu regimento interno, a Corte fez novamente consignar a mora do Estado brasileiro relativamente à ordem proferida. Não obstante a nitidez do comando vinculante, a superação normativa de uma omissão inconstitucional, não é providência a ser solvida em sede de cautelar, nos termos do art. 12-F, § 1º, da Lei 9.868, de 1999.

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

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

6. A investigação criminal a ser conduzida de forma independente é garantia de acesso à justiça, que pode ser depreendida, particularmente, do art. 5º, LIX, da CRFB, no que admite a ação privada nos crimes de ação pública, se ela não for intentada no prazo legal. Como os crimes contra a vida são, via de regra, investigados por meio de perícias oficiais (art. 159 do Código de Processo Penal), tendo em vista que as provas

**ADPF 635 / RJ**

tendem a se desfazer com o tempo, a falta de auditabilidade dos trabalhos dos peritos não apenas compromete a efetiva elucidação dos fatos pela polícia, como também inviabiliza a própria fiscalização cidadã, direito constitucionalmente assegurado.

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

8. Impedir, em prazos alongados, que as crianças frequentem aulas em virtude de intervenções policiais é uma gravíssima violação de direito 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

**ADPF 635 / RJ**

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

10. Um Estado que apresenta altos índices de letalidade decorrente das intervenções policiais deve buscar engajar todo seu quadro de servidores, por isso a exclusão 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 DJe-254 DIVULG 20-10-2020 PUBLIC 21-10-2020).

O Plenário, ainda, referendou medida cautelar para reconhecer a excepcionalidade da realização de operações policiais no contexto da emergência sanitária causada pelo coronavírus. A ementa foi assim redigida:

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

**ADPF 635 / RJ**

POLICIAIS NAS COMUNIDADES DO RIO DE JANEIRO DURANTE A PANDEMIA MUNDIAL. MORA DO ESTADO NO CUMPRIMENTO DE DECISÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA.CONTEXTO FÁTICO EM QUE OS MORADORES PERMANECEM MAIS TEMPO EM CASA. RELATOS DE OPERAÇÕES QUE REPETEM O PADRÃO DE VIOLAÇÃO JÁ RECONHECIDO PELA CORTE INTERAMERICANA. PERICULUM IN MORA. CONCESSÃO DA MEDIDA. 1. A mora no cumprimento de determinação exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos é fundamento que empresa plausibilidade à tese segundo a qual o Estado do Rio de Janeiro falha em promover políticas públicas de redução da letalidade policial. 2. A permanência em casa dos moradores das comunidades do Rio de Janeiro em decorrência da pandemia internacional, assim como os relatos de novas operações que, aparentemente, repetem os padrões de violações anteriores, fundamentam o receio de que a medida, caso concedida apenas ao fim do processo, seja ineficaz. 3. Medida cautelar deferida para determinar: (i) que, sob pena de responsabilização civil e criminal, não se realizem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do COVID-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, que devem ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro responsável pelo controle externo da atividade policial; e (ii) que, nos casos extraordinários de realização dessas operações durante a pandemia, sejam adotados cuidados excepcionais, devidamente identificados por escrito pela autoridade competente, para não colocar em risco ainda maior população, a prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de atividades de ajuda humanitária.”

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

**ADPF 635 / RJ**

2020).

Não obstante a nitidez da ordem exarada pelo Supremo Tribunal Federal, o Partido requerente noticia o que entende ser o descumprimento da decisão.

Narra que (eDOC 261):

“(…)

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

(…)

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

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

Segundo o comandante do 12o Batalhão de Polícia Militar, Cel. Sylvio Guerra, em declaração à imprensa, a operação de



**ADPF 635 / RJ**

ocupação do conjunto de favelas do Viradouro, no dia 19 de agosto, resultou na morte de cinco pessoas – classificadas, de imediato, como “bandidos” pelo comandante.

(....)

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

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

(...)

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

(...)

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

A mãe de Caio, Maria José Gomes de Andrade, trabalha como doméstica e já havia saído de casa no momento em que o

**ADPF 635 / RJ**

filho foi atingido. Caio era estudante de Educação Física na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, e dava aulas para idosos. Segundo sua mãe, o rapaz morreu com um copo de suco na mão.

(...)

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

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

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

**ADPF 635 / RJ**

com dizeres como “esconde a droga”, em uma suposta tentativa de incriminação.

(...)

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

(...)

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

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

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

**ADPF 635 / RJ**

do autor da morte do menino.

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

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

(...)

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

Dentre os relatos documentados de moradores da

**ADPF 635 / RJ**

localidade, está o de Márcia Jacinto da Silva, que quase foi atingida durante uma ação da polícia no Morro do Gambá. Márcia estava com seu filho, Gabriel, de apenas 7 anos de idade, quando foi surpreendida pelos tiros a caminho de casa. Em 2002, Márcia perdeu seu filho Hanry, então com 16 anos, morto pela polícia na mesma localidade, o Morro do Gambá.”

Em virtude desse relato, determinei a coleta de informações dsobre:

“a. o cumprimento da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos relativamente ao estabelecimento de metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial, nos termos dos parágrafos 321 e 322 da Sentença de 16 de fevereiro de 2017;

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

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

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

Em relação ao relato trazido pelo Partido requerente, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro informou que tem empreendido esforços para garantir o cumprimento da liminar. Afirma que a decisão do Tribunal restringiu a realização de operações, mas não as proibiu, sendo que “o juízo de valor acerca da necessidade emergencial de levar a efeito uma operação policial em comunidade (...) continua sendo das polícias”.

A partir de matérias jornalísticas, entende o Ministério Público do

**ADPF 635 / RJ**

Estado do Rio de Janeiro que não se poderia proibir a realização de operações, já que a realidade do Estado do Rio de Janeiro é a de que quase todas as comunidades são “dominadas pela criminalidade organizada”. Pontua que as comunidades do Estado do Rio de Janeiro experimentam uma situação híbrida, ora sob o jugo de traficantes, ora sob a submissão a grupos paramilitares. Afirma existir uma desproporção entre o efetivo das forças policiais e o quantitativo de “criminosos em liberdade”. Noticia que, de acordo com relatório da polícia civil, o Rio de Janeiro teria mais de 56 mil criminosos em liberdade, “portanto armas de fogo de grosso calibre”, número que, segundo o representante do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, seria superior que o efetivo de 44 mil policiais militares. Por isso, em seu entender, “a análise da essencialidade das operações policiais durante o período da pandemia nas comunidades deve considerar uma multiplicidade de fatores, característicos da realidade do Estado do Rio de Janeiro”.

Alega, ainda, que (eDOC 274, p. 15):

“Outro aspecto que deve ser pensado diz respeito à própria atividade do tráfico de drogas nessas regiões. Sabe-se que, para o sucesso da organização criminosa, impera a “lei do silêncio”, o que dificulta a repressão criminal dessa modalidade delituosa na medida em que os testemunhos, na fase da persecutio in júzo, restringem-se aos depoimentos de agentes da lei.

E como regra, temos incursões policiais em áreas conflagradas em que os agentes são invariavelmente recebidos a tiros por esses grupos armados, beneficiados inclusive pela topografia da região, o que demanda, na grande maioria dos casos, a deflagração de operações policiais para o mero acesso ao local. Desse modo, essas justificativas para a deflagração das operações policiais também são bastante razoáveis e preenchem o requisito da excepcionalidade, a nosso sentir.”

No que tange às medidas adotadas para dar cumprimento às decisões, informa que estabeleceu que a comunicação ao Ministério

**ADPF 635 / RJ**

Público deve ser realizada em até 24 horas. As comunicações devem ser enviadas – e estão sendo enviadas – por meio eletrônico. Em seguida, elas são remetidas às promotorias competentes que receberam as instruções normativas e protocolos elaborados pelas polícias, a fim de que possam examinar as justificativas apresentadas. Em uma base de dados, o Ministério Público registra as informações relativas a: data da operação, órgão responsável pela deflagração, local de realização e promotoria com atribuição para a área. No que tange às mortes decorrentes de intervenção policial, afirma que “alimentamos igualmente uma tabela em que constam todos os dados encaminhados pela Delegacia de Homicídios”.

O Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, não informou sobre o cumprimento da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, nem trouxe qualquer informações sobre os agentes responsáveis pelo seu cumprimento. Em relação à justificativa apresentada para a manutenção de eventual sigilo relativo aos protocolos de atuação policial, com cópia da decisão de classificação (art. 28 da Lei 12.527, de 2011), afirmou que (eDOC 278):

“Relativamente à prestação de informações quanto à justificativa apresentada para a manutenção de eventual sigilo relativo aos protocolos de atuação policial, cabe destacar que o mesmo possui explicação de ordem eminentemente técnica, sendo certo que a divulgação de estratégias de atuação (obviamente imbricadas com os respectivos protocolos) aumentariam sobremaneira o risco de fracasso das operações policiais.

De toda sorte, independente do sigilo conferido aos protocolos policiais (reitere-se, apenas por razões técnicas de sucesso estratégico das operações), a atuação da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro tem sido pautada pelo forte planejamento e, por igual, pelo intuito de preservar vidas e reduzir a letalidade em ações policiais, respeitandose integralmente as restrições impostas pelas decisões proferidas nesta ADPF 635.

Em outros termos e de forma mais direta, ainda que

**ADPF 635 / RJ**

mantido o protocolo de atuação policial por razão técnica, o fato é que todas as imposições de cautela determinadas pelo STF vem – e continuarão – sendo seguidas nas operações da Polícia Civil.”

No que tange às justificativas apresentadas para a realização das operações narradas pela petição (eDOC 261), com cópia dos ofícios que as encaminharam para o Ministério Público do Estado, assim como da descrição dos cuidados tomados quando da realização dos atos, aduziu que (eDOC 278):

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

Com efeito, desde a primeira decisão proferida nos autos desta ADPF, a Polícia Civil só realizou operações em comunidade durante a pandemia de COVID em caráter excepcional, fora do horário de entrada e saída de escolas, evitando assim maior fluxo de pessoas, sem a utilização de unidades de ensino ou de saúde como bases operacionais, bem como sem a utilização de helicópteros, primando-se pelo tripé da inteligência, investigação e ação, tal como reconhecido pelo Ministério Público estadual em seu último petítório.

De resto, como comprovam os documentos em anexo, foram encaminhados ofícios ao MPERJ com os relatórios de todas as operações realizadas pela Polícia Civil desde que assim determinado na presente ADPF.”

Em vista das informações trazidas pelo Ministério Público e pelo Estado do Rio de Janeiro, determinei, em conjunto com a Procuradoria-Geral da República, a coleta de novas informações das partes sobre a realização de audiência pública.



**ADPF 635 / RJ**

A Clínica Interamericana de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da UFRJ requereu sua admissão no feito na qualidade de *amicus curiae*, aduzindo para tanto que (eDOC 288):

“O tema em debate central da presente ADPF é motivo de constante pesquisa institucional do Núcleo Interamericano de Direitos Humanos – NIDH da Faculdade Nacional de Direito (FND) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em todos os seus projetos de pesquisa e extensão, que realiza um diálogo sistemático com as instituições interamericanas de formas variadas, como a CIDH e da Corte IDH, por meio de memoriais como *amicus curiae*, bem como, do Comitê Jurídico Interamericano de Direitos Humanos, já que o NIDH possui um convênio com a Organização dos Estados Americanos (OEA) em razão do qual tem realizado no Curso de Direito Internacional na UFRJ desde 2019.”

O Partido requerente e os *amici curiae* manifestaram interesse na realização das audiências e sugeriram que fosse realizada no Estado do Rio de Janeiro, permitindo a participação de especialistas em segurança pública, direitos humanos e questões raciais, de vítimas e familiares de violência do Estado, de membros e organizações da sociedade civil e de órgãos e entes públicos envolvidos na questão.

É, em síntese, o relato. Decido.

Admito a Clínica Interamericana de Direitos Humanos da Faculdade de Direito como *amicus curiae* da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Quanto ao pedido de esclarecimentos e aos Embargos de Declaração opostos, registro, inicialmente, que o indeferimento da medida cautelar deveu-se a desnecessidade, ao menos naquele momento processual, de nova ordem jurisdicional para que o Estado do Rio de Janeiro elaborasse, em sede de cautelar, um plano de redução da letalidade policial.

Referido entendimento foi acompanhado pela maioria do Plenário, mas, na votação, o e. Min. Gilmar Mendes, inaugurou divergência para

**ADPF 635 / RJ**

consignar que:

“Desde 2017, quando o caso foi julgado pela Corte internacional, a situação de violência policial no Estado do Rio de Janeiro não deu sinais de avanços. Cito, a título exemplificativo, os casos emblemáticos das mortes, por projéteis de armas de fogo, das crianças João Pedro Matos Pinto, Ágatha Félix, Kauê Ribeiro dos Santos e Kauan Rosário, todos com menos de 14 anos, sendo que apenas uma dessas tragédias resultou em denúncia criminal (Caso João Pedro: quatro crianças foram mortas em operações policiais no Rio no último ano, Revista Época, disponível em: <https://epoca.globo.com/rio/caso-joao-pedro-quatro-criancas-forammortas-em-operacoes-policiais-no-rio-no-ultimo-ano-24436851>. Acesso em: 10 ago. 2020).

(...)

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

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

**ADPF 635 / RJ**

De fato, demonstrou-se, nesses autos, a existência da violação massiva e generalizada de direitos fundamentais de um número significativo de pessoas, no caso os direitos à vida, à integridade física e psíquica, à educação e saúde da população negra e que mora nas comunidades e nos subúrbios do Rio de Janeiro, em virtude da letalidade e dos excessos cometidos em operações policiais realizadas nessas regiões; a prolongada omissão das autoridades públicas para evitar a ocorrência dessa situação, já que os dados de letalidade policial vem se mantendo em níveis extremamente elevados durante vários anos, conforme demonstrado; a não expedição de medidas administrativas, legislativas e orçamentárias necessárias à superação dessa situação; e a necessidade de intervenção coordenada de várias entidades para a superação dessa situação, incluindo os Poderes Executivo e Legislativo do Estado, o Ministério Público, o comando das Polícias Civil e Militar, o Poder Judiciário, a Defensoria Pública, as Secretarias de Saúde e Educação, dentre outros.”

Apesar de não ter sido a cautelar deferida neste ponto, as ponderações trazidas pelo e. Min. Gilmar Mendes orientam a compreensão que se afigura majoritária no Tribunal: o atual número de casos de episódios letais configura gravíssima violação de direitos, um estado de coisas que não é compatível com a Constituição.

Nada obstante, em relação a elas, não trouxe o Estado do Rio de Janeiro informações completas que pudessem aplacar a justa preocupação decorrente da inexistência de um plano estatal para a redução da letalidade policial, o que deverá ser, a tempo e modo, apreciado pelo Colegiado tão logo volte a se reunir.

Observe-se, ainda, que a decisão que determinou a suspensão das operações, ressalvadas as hipóteses absolutamente necessárias, deve ser lida em conjunto com a decisão da medida cautelar, vale dizer, a necessidade traduz-se na indispensabilidade da intervenção quando, tentadas ou justificadas, nenhuma outra alternativa menos invasiva for possível, tais como a dissuasão, inclusive por meio do convencimento, os

**ADPF 635 / RJ**

avisos, os alertas ou o envio de um número maior de oficiais.

Se o uso da força for inevitável, deve ser ele proporcional e utilizado apenas para assegurar a prisão do acusado ou para superar a resistência por ele imposta. O uso letal da força só é admitido se for necessário para salvar a vida própria ou de outrem. Além disso, junto com os oficiais que farão a operação, devem participar os agentes do Estado que irão documentar e produzir os relatórios com base no Protocolo de Minnessota, sempre de forma a permitir a imediata coleta dos vestígios e do exame de corpo de delito, assim como a revisão independente dos fatos. Esses são requisitos procedimentais básicos de qualquer atuação do Estado. Se uma operação policial, assim como qualquer ação estatal, não tem condições de seguir integralmente esses parâmetros, é sinal inquévoco de que a operação não deveria ser realizada.

Advirta-se, também, que, de acordo com a decisão do Supremo Tribunal Federal, não cabe ao Ministério Público aguardar as investigações a serem realizadas por outro órgão, mas sim proceder ele próprio às investigações. 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. Para isso, pode valer-se dos relatórios detalhados que devem ser produzidos pelos agentes após a realização, sempre excepcional, de operações policiais, assim como da preservação e da documentação produzidas pelos peritos que acompanharão a operação ou que, imediatamente após a sua ocorrência, ainda a tempo de preservar os vestígios, são designados para periciar o local.

Tais considerações devem servir de contextualização ao que bem consignou o Min. Gilmar Mendes em seu voto:

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

**O tema da letalidade policial é extremamente complexo**

ADPF 635 / RJ

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

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

E merecem sempre ser lembradas em um momento de agravamento da emergência sanitária, sobretudo quando as pessoas permanecem recolhidas em suas casas.

Diante disso, é recomendável a convocação de Audiência Pública para que sejam ouvidos pormenorizadamente os órgãos da Polícia Civil e da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, o Ministério Público do Estado, as entidades já admitidas como *amici curiae*, assim como de especialistas que quiserem se habilitar e que tenham conhecimento sobre o tema. Dessa forma, pretende-se a abertura de um espaço que promova, por meio de um diálogo aberto e plural, esclarecimentos técnicos, outros olhares e pontos de vista sobre a questão, para que se possam colher mais subsídios para o deslinde da controvérsia ora posta.

Nesse sentido, em 11 de dezembro de 2020, em audiência com o

**ADPF 635 / RJ**

Exmo. Senhor Procurador-Geral da República, sugeriu-se a realização de audiências públicas para a indicação de mecanismos de justiça procedimental relativamente à atuação das forças de Estado e dos respectivos órgãos de controle.

Após a referida audiência, deliberou-se que:

“(…) o Ministro Edson Fachin e o Procurador-Geral da República Augusto Aras decidiram realizar audiências públicas no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635 (ADPF 635), para ouvir os agentes do Estado do Rio de Janeiro, seus representantes e os movimentos sociais que participam da ADPF. As audiências têm por objetivo coletar informações tanto para subsidiar o Estado do Rio de Janeiro na realização de seu plano de redução da letalidade policial, quanto para auxiliar o Conselho Nacional do Ministério Público na definição de procedimentos para a fiscalização da atuação policial e dos órgãos do Ministério Público. As audiências deverão ocorrer em Brasília e no Rio de Janeiro no primeiro trimestre de 2021.”

Os interessados deverão manifestar seu desejo de participar da audiência pública pelo endereço eletrônico [adpf635@stf.jus.br](mailto:adpf635@stf.jus.br) até o dia 29 de janeiro de 2020.

A solicitação de participação deverá conter (i) a qualificação do órgão, entidade ou especialista, conforme o caso, (ii) a indicação do expositor, acompanhada de breve currículo de até duas páginas, e (iii) o sumário das posições a serem defendidas na audiência pública.

Os participantes serão selecionados, entre outros, pelos seguintes critérios: (i) representatividade, especialização técnica e expertise do expositor ou da entidade interessada e (ii) garantia da pluralidade da composição da audiência e dos pontos de vista a serem defendidos.

A relação dos inscritos habilitados a participar da audiência pública será divulgada no portal eletrônico do Supremo Tribunal Federal. Posteriormente a isso, será divulgada a data e metodologia de realização da audiência pública.

**ADPF 635 / RJ**

Assento que, aqueles que forem habilitados a participar da referida audiência pública deverão, como pré-requisito para sua atuação, trazer respostas a perguntas por ora preambulares abaixo elencadas, à luz da área específica de competência, sem prejuízo das demais contribuições que queiram trazer ao debate.

1 – Quais práticas e protocolos de atuação, internos e externos, deveriam ser alterados pela adoção de parâmetros de justiça procedimental, como, por exemplo, a exigência da proporcionalidade? Qual é o papel dos valores e da ética da corporação em incentivar ou desincentivar a adoção desses parâmetros?

2 – Deveriam as forças de segurança reconhecer sua eventual responsabilidade nas injustiças estruturais da sociedade brasileira, particularmente as práticas racistas e discriminatórias?

3 – De que forma é possível ampliar a transparência das ações de segurança pública? Quais protocolos devem ser publicizados? Quais devem ser mantidos sob sigilo?

4 – Em quais situações o emprego de violência física deve ser absolutamente vedado?

5 – Quais são os dados que amparam a realização das operações policiais? Qual o impacto do uso da violência na percepção sobre a legitimidade da atuação das operações policiais?

6 – Qual é o perfil das pessoas que integram as forças de segurança no Estado do Rio de Janeiro? Qual é o contingente disponível? Quão diversas são as forças de segurança? Como ampliar a diversidade nesses órgãos?

7 – Qual é o papel do financiamento da União? Quais programas deveria ela adotar? Como a União deveria incentivar a adoção de parâmetros de atuação menos violentos de forma a contribuir para redução efetiva da letalidade policial?

8 – Como preparar o Ministério Público para conduzir as investigações criminais? Qual dos órgãos de perícia no auxílio ao Ministério Público?

**ADPF 635 / RJ**

9 – Quais são as evidências que fundamentam a obrigatoriedade de utilização de câmeras corporais pelos policiais? Há evidências em cidades brasileiras? Como estimar o impacto do uso dessas tecnologias no Estado do Rio de Janeiro?

10 – Quais são as demandas não atendidas de recursos humanos, técnicos e financeiros das forças de segurança no Estado do Rio de Janeiro?

Expeçam-se convites à(s) parte(s), aos *amici curiae*, e ainda às Polícias Civil e Militar do Estado do Rio de Janeiro, ao Tribunal de Justiça e ao Ministério Público do Estado e ainda às Secretarias de Justiça e Segurança Pública, à Polícia Federal e ao Ministério de Justiça e Segurança Públicas.

Dê-se ciência desta decisão ao Procurador-Geral da República e ao Advogado-Geral da União.

Solicite-se a divulgação, no sítio deste Supremo Tribunal Federal e por meio da assessoria de imprensa da Corte, da abertura de prazo para o requerimento de participação na audiência pública.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 17 de dezembro de 2020.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

*Documento assinado digitalmente*