

Larissa Pereira Silveira

**A SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO NO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: Um Estudo de Caso da
ADPF 635**

**Monografia apresentado à
Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de Direito
Público - SBDP, sob orientação
da Natalia Pereira Lana.**

São Paulo

2020

Resumo:

Essa monografia busca identificar como a discussão da Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro foi abordada no Supremo Tribunal Federal na ADPF 635, "Favelas pela Vida". A busca ao analisar é identificar os conceitos de Política de Segurança Pública defendidos por cada ator presente na arguição, entender qual foi o papel atribuído ao STF no controle da política, se essa atribuição é unânime entre todos os atores e quais as razões expostas para conceder as medidas liminares e se elas se relacionam com conceito de segurança trazido pelos atores.

Palavras-chaves: Supremo Tribunal Federal; ADPF 635; Segurança Pública; Administração Pública; Operações policiais; Estado do Rio de Janeiro.

"A política de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro mantém as características de Estado Penal segundo Loic Wacquant. Os elementos centrais dessa constatação estão nas bases da ação militarizada da polícia, na repressão dos moradores, na inexistência da constituição de direitos e nas remoções para territórios periféricos da cidade (o que acontece em vários casos). Ou seja, a continuidade de uma lógica racista de ocupação dos presídios por negros e pobres, adicionada do elemento de descartar uma parte da população ao direito da cidade, continua marcando a segurança pública com o advento das UPPs. Elementos esses que são centrais para a relação entre Estado Penal e a polícia de segurança em curso no Rio de Janeiro."

Marielle Franco, 2014, p. 126¹.

¹FRANCO, Marielle. Tese de Dissertação. A redução da favela em três letras: uma análise da política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro. UFF. Disponível em <<https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/2166/1/Marielle%20Franco.pdf>>. Acesso em 20/10/2020.

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai, Valdeci, Baixinho, sei que independentemente de onde você estiver agora, está guiando e cuidando de mim. Aos momentos que a saudade aperta e a vontade indescritível de que você estivesse ao meu lado lendo esse trabalho agora.

À minha mãe, Josefa, ou melhor, Dona Cida, que está comigo em todos os momentos e que o exemplo de mulher mais guerreira que conheço, símbolo de luta e força.

Meus pais são meus maiores exemplos para hoje e sempre, pessoas que transbordam alegria, amor e paz, a quem sou grata por estar onde estou hoje, pela luta que tiveram que enfrentar para me colocar nesse ambiente. Pai e mãe, obrigada, espero um dia poder retribuir por tudo que me proporcionaram.

À minha irmãzinha de coração, Giovana, Gigi, que nunca me abandonou nos momentos mais difíceis e a quem sou extremamente grata por ter colocado em meu caminho.

À Natalia, Nati, minha orientadora, obrigada por todas as horas de reuniões pelo Zoom que foram muito mais que uma orientação, foram conversas de acolhimento e amizade. Nesse ano tão maluco, é uma honra que tenha eu tido o privilégio de conhecer uma pessoa tão incrível como você. Obrigada por toda a ajuda e todos os momentos que foram tão especiais.

À Raquel, minha tutora que não só esteve comigo no começo (caótico) de pesquisa quanto até o último momento me dando suporte.

À Mari, Ana e Yasser, por acolherem da melhor forma possível e estarem sempre disponíveis para ajudar no que fosse preciso. Obrigada por todo suporte dado.

Aos meus sbdpinhos da turma 23, os pandêmicos, obrigada por todos os dias em que eu abria o zoom e cada comentário que vocês faziam me faziam gargalhar e melhoravam meu dia. Sobrevivemos!

Um agradecimento especial à Taís, que me fazia rir literalmente todas as aulas desse ano, e a Milena e Matheus Cadedo, que compartilharam minhas angústias de pertinho.

Às maiores presentes que 2018 me trouxe, Malu e Helena, amigas que admiro muito e que tenho muita sorte de ter ao meu lado.

Não poderia faltar o agradecimento ao grupo que me manteve de pé nesse ano de 2020, meus bolsisters + agregadas, Alice, Bruno, Carlos, Gabriela, Glendha, João, Laisa, Leticia, Mariana, Matheus, Thais e Victor.

Agradeço também, a Alexia, Chiara, Clara e Luiza, que estavam sempre do meu lado dando todo apoio.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Preenchimento das categorias indutivas.

Figura 2 - Divisão federativa da atribuição sobre segurança pública.

Tabela 1 - Ordem dos documentos analisados.

Tabela 2 - Documentos analisados na pesquisa.

Tabela 3 - Explicação sobre as categorias indutivas.

Tabela 4 - Argumentos utilizados para fundamentar a ADPF 635 a partir das categorias indutivas.

Tabela 5 - Pedidos da ADPF 635.

Tabela 6 - Argumento utilizado pela EDUCAFRO por categoria indutiva.

Tabela 7 - Argumento utilizado pela Defensoria Pública por categoria indutiva.

Tabela 8 - Argumento utilizado pela Justiça Global por categoria indutiva.

Tabela 9 - Argumento utilizado pela Conectas e Redes da Maré por categoria indutiva.

Tabela 10 - Argumento utilizado pela MNU, ISER, Coletivo Papo Reto, Movimento Mães de Manguinhos, Rede contra Violência, Fala Akari por categoria indutiva.

Tabela 11 - Argumento utilizado pela Governador do Rio de Janeiro por categoria indutiva.

Tabela 12 - Argumento utilizado pelo Ministério Público do Rio de Janeiro por categoria indutiva.

Tabela 13 - Argumento utilizado pela Advocacia Geral da União por categoria indutiva.

Tabela 14 - Argumento utilizado pelo Procurador Geral da União por categoria indutiva.

Tabela 15 - Abordagem da Segurança Pública.

Tabela 16 - Nomenclaturas novas das categorias indutivas trazidas pelo STF.

Tabela 17 - Análise sobre o cabimento da ADPF 635.

Tabela 18 - Pedidos deferidos da ADPF 635.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADPF – Arguição de descumprimento de preceito fundamental

AGU – Advocacia Geral da União

Art. – Artigo

CF/88 – Constituição Federal de 1988

Min – Ministro

MPERJ – Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Nº – Número

PGR – Procuradoria Geral da República

PSB – Partido Socialista Brasileiro

RJ – Rio de Janeiro

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 — INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 2 — JUSTIFICATIVA	77
CAPÍTULO 3 — METODOLOGIA	14
Pergunta de pesquisa	14
Hipótese	14
Metodologia de coleta	16
Objeto de análise	16
Metodologia da análise	17
Estudo de caso	17
Forma da análise dos documentos	18
Categorias de argumentos	19
Roteiro do estudo de caso	22
CAPÍTULO 4 — A DIFICULDADE DE PREENCHER O CONCEITO DE SEGURANÇA PÚBLICA OU SEGURANÇA PÚBLICA: um conceito em disputa.	23
Dificuldade de preencher o conceito sobre segurança pública no Brasil.	23
Contexto da Segurança Pública no Brasil	25
Judicialização da política de segurança pública	28
Presente questionamento	29
Escolha da política de segurança no governo Witzel	29
Normas de Segurança Pública que estão sendo impugnadas	30
Violações de direitos fundamentais	31
CAPÍTULO 5 — ADPF 635: Manifestação dos Atores	32
CAPÍTULO 6 — MANIFESTAÇÕES NA ADPF 635: amici curiae	43

EDUCAFRO – Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes. ADPF 635.	44
Defensoria Pública do Estado Do Rio de Janeiro	48
Justiça Global.	49
Conectas Direitos Humanos e Redes da Maré.	50
MNU, ISER, Coletivo Papo Reto, Movimento Mães de Manguinhos, Rede contra Violência, Fala Akari.	54
CAPÍTULO 7 – MANIFESTAÇÕES NA ADPF 635: Estado do Rio De Janeiro, Advocacia-Geral da União, Procuradoria Geral da União e Ministério Público.	58
Governador do Estado do Rio de Janeiro.	58
Ministério Público do Rio de Janeiro.	64
Advocacia Geral da União.	66
Procurador Geral da União.	69
CAPÍTULO 8 – POSICIONAMENTO DO STF NA ADPF 635	73
Da importância da liminar no descumprimento de preceito fundamental	73
Análise do voto do relator	76
Delimitação de Segurança Pública	77
Preenchimento das categorias indutivas	79
Conclusões do voto do Relator	88
CAPÍTULO 9 – PETIÇÃO INCIDENTAL E DECISÃO CAUTELAR MONOCRÁTICA NA PANDEMIA DA COVID-19	89
Pedido de Tutela Incidental pelo PSB	89
Decisão monocrática do Relator	91
CAPÍTULO 10 – CONCLUSÃO	93
BIBLIOGRAFIA	100
ANEXO	104

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

A presente pesquisa é um estudo de caso sobre a ADPF 635², também chamada nos meios de comunicação de ADPF “Favelas pela Vida³”. O objeto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) é o plano adotado pelo governador do Estado do Rio de Janeiro, que segundo o proponente estimula o conflito armado e “expõe os moradores de áreas conflagradas a profundas violações de seus direitos fundamentais”⁴.

O meu estudo teve como ponto de partida os documentos que compuseram a proposição, os *amici curiae* que se manifestaram (membros da sociedade civil e de movimentos sociais), representantes governamentais e o posicionamento do STF diante dos pedidos cautelares apresentados, julgados pelo Ministro Edson Fachin, relator do caso. É importante pontuar, desde o início, que os pedidos cautelares foram referendados pelo plenário no final de 2020, mas que não será objeto de análise dessa presente pesquisa.

A finalidade do estudo é entender como a questão da segurança pública foi levada ao STF no cenário da política pública no Estado do Rio de Janeiro. Por isso, não será analisado apenas os argumentos utilizados pela Corte Suprema que levaram à concessão ou não das liminares, como também todos os documentos que compõem o processo que diz respeito às ações adotadas pelo governador Wilson Witzel no território.

Esse estudo estará dividido em cinco partes: (i) A imersão na forma pela qual a segurança pública está colocada no Brasil; (ii) Como o tema da

²Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>>. Acesso em 24/04/2020.

³Esse nome foi utilizado pelos requerentes para a maior divulgação da ADPF na mídia, nome dado especialmente pela busca de “dar voz” da favela e de mães de vítimas da violência de Estado no STF. Tendo inclusive canais de comunicações próprios sobre a ação, como por exemplo, seu canal no youtube: Disponível em <<https://www.youtube.com/channel/UCj06Z714yVqWUggQY5MyPcQ>>. Acesso em 20/06/2020.

⁴Partido Socialista Brasileiro - PSB. Petição Inicial. **ADPF 635**. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751436238&prcID=5816502#>>. Acesso em 27/05/2020.

política foi levado ao Supremo, através do estudo da proposição inicial do partido político; (iii) Os argumentos trazidos pelos *amici curiae* que fortalecem e complementam a proposição, pelas manifestações da sociedade civil e movimentos sociais. (iv) Após isso, os argumentos contrários a arguição, que são os argumentos dos representantes do governo e entes públicos, então Advocacia Geral da União, Procuradoria Geral da União, Governador do Estado do Rio de Janeiro e Ministério Público do Rio de Janeiro; (v) Análise do voto do relator que concede a decisão monocrática cautelar; por fim, (vi) Medida de tutela incidental diante ao período de pandemia do COVID-19. Para ilustrar melhor a organização podemos ver que ficará no seguinte sentido:

1. Proposição	Petição inicial do Partido Socialista Brasileiro (PSB).					
2. Entidades da sociedade civil e defensoria pública	Justiça como <i>curiae</i> .	Global <i>amicus</i>	Defensoria Pública do Estado de Janeiro como <i>amicus curiae</i> .	Conectas do Rio de Janeiro como <i>amicus curiae</i> .	Conectas do Direitos Humanos e Redes da Maré como <i>amicus curiae</i> .	MNU, Coletivo e Reto, Movimento Mães de Manguinhos, Rede contra Violência, Fala Akari como <i>amicus curiae</i> .
3. Representantes governamentais e entes públicos.	Governador do Rio de Janeiro.	Advocacia Geral da União.	Procurador Geral da União.	MPERJ.		
4. STF	Relator Ministro Edson Fachin.					
5. COVID-19	Pedido de Tutela Incidental PSB.			Decisão monocrática do Fachin em tutela incidental.		

Tabela 1 - Ordem dos documentos analisados (elaboração própria).

CAPÍTULO 2 – JUSTIFICATIVA

O Governador do Estado, Wilson José Witzel, assumiu desde o início de seu governo uma posição de validação diante das ações violentas da polícia. Isso se fez através da implementação de políticas de segurança pública que as estimulam⁵ e discursos institucionais que as reafirmaram⁶. O meu interesse em estudar a temática está baseado no fato de que a violência por parte de policiais não é uma discussão isolada do Estado do Rio de Janeiro, existe uma série de episódios no território brasileiro em que a polícia civil e militar, como figuras representativas do Estado, foram denunciadas por abuso do uso da violência e abuso do poder, fugindo dos limites da discricionariedade. O que aconteceu no Rio de Janeiro em particular foi que essa situação está sendo legitimada pelo chefe de Estado e órgãos de controle, fazendo com que a violência seja maximizada no número de ações policiais e em mortes da população⁷.

Diante de diferentes posicionamentos contrários e favoráveis a essas medidas políticas do governador, esta pesquisa científica busca estudar, como objeto de primeira ordem⁸, a segurança pública no Estado do Rio de Janeiro. Essa observação - que distinguirá o observado do não observado⁹ - será feita através dos documentos que compõe o processo no Supremo Tribunal Federal¹⁰.

⁵Policiais do Rio deixam de receber bônus por redução de mortes em confronto. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-set-24/policiais-rio-deixam-receber-bonus-reducao-mortes>>. Acesso em 25/04/2020

⁶Wilson Witzel: 'A polícia vai mirar na cabecinha e... fogo'. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/wilson-witzel-a-policia-vai-mirar-na-cabecinha-e-fogo/>. Acesso em 25/04/2020

⁷Na petição inicial o PSB traz que nos primeiros nove meses do ano, foram registradas 1.402 mortes de civis decorrentes de confrontos com a polícia e que entre agosto e setembro de 2019 morreram mais de 150 pessoas no Rio de Janeiro. É o maior número registrado para o período em 21 anos.

⁸MOELLER, Hans-Georg Luhmann Explained. From Souls to Systems. Chicago: open Court, 2006, p. 71.

⁹MOELLER, Hans-Georg Luhmann Explained. From Souls to Systems. Chicago: open Court, 2006, p. 70.

¹⁰PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>. Acesso em 25/04/2020.

Além disso, a minha pesquisa se releva ainda na busca pela identificação de delimitação sobre o conceito sobre segurança pública. Temos uma previsão constitucional, no art. 144, que a segurança pública é um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e que deve ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, contudo essa previsão é muito abrangente e não especifica qual a atuação dos três poderes dentro da política de segurança, o que faz com que ela não seja suficiente para desenhar como essa política se dá na prática.

Por isso, no estudo vou buscar entender, para além da competência privativa do Governador de Estado para legislar, quais são as formas dos outros entes e organizações que fazem parte da construção na prática dessa política pública. A partir disso, por fim, eu justifico o estudo na busca pela compreensão da forma que o STF fundamentou a sua própria atuação e competência no controle de uma política pública de segurança, que não seria inicialmente sua atribuição.

CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA

3.1. Pergunta de pesquisa

Sendo assim, a pergunta que se coloca para pesquisa é **“Como a questão de Segurança Pública foi abordada do processo de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 635 no Supremo Tribunal Federal (STF)?”**

A partir dessa pergunta de pesquisa busco analisar todos os documentos apresentados no caso para a identificar qual foi a construção do entendimento sobre política pública de segurança no Estado do Rio de Janeiro. Já as subperguntas ficaram no seguinte sentido:

1. Quais foram os conceitos de Política de Segurança Pública defendidos pelos atores¹¹ da ADPF 635?
2. A partir das falas dos atores do processo, qual foi o papel atribuído ao STF no controle da política de segurança pública? Essa competência do STF é uma opinião unânime para todos os atores?
3. No julgamento das cautelares, as razões expostas pelo Supremo para conceder as medidas cautelares se relacionam aos conceitos de segurança pública trazidos pelos atores? Caso a resposta seja positiva, como?

3.2. Hipótese

O processo da ADPF 635 se deu em um cenário de desproporcionalidade do uso da força policial pelo Estado nas operações que ocorreram no governo de Witzel. Estas ocasionam um alto número de morte de civis e legitimam ações que ferem preceitos fundamentais por medidas

¹¹É importante pontuar que por atores entendo ser o proponente, as instituições que se manifestaram como *amicus curiae* e demais instituições que se pronunciaram no processo (Governador, Advocacia-Geral da União, Procuradoria Geral e Ministério Público).

normativas adotadas, como o Decreto Estadual 27.795/2001¹² e o Decreto 46.775/2019¹³, assinados pelo Governador.

Diante disso, na análise da decisão sobre os pedidos cautelares concedidos e do contexto da decisão, assim como dos documentos complementares que corroboraram para decisão liminar - petição inicial e os *amici curiae* -, espero que os atores tragam diferentes definições próprias sobre seu olhar para segurança pública, que o cabimento da atuação do STF se dê pela estado gravíssimo de mortes, e por fim, que argumentos utilizados para concessão ou não das cautelares estejam alinhados com entendimento de segurança pública segundo o Estado Democrático de Direito. Isso significa que o STF trará a Segurança Pública no sentido de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, sem incentivar o uso de meios letais por parte das forças públicas para isso.

Espero, nesse sentido, que o Ministro Relator tenha concedido pelo menos algumas das medidas cautelares requeridas. E ainda, tenho a expectativa de que seja constatado, através da análise das liminares, que a política de segurança pública do Rio de Janeiro excede os limites entendidos como cabíveis dentro da atuação discricionária da Polícia. Essa forma de política de segurança foi nomeada por Necropolítica, pelo filósofo e teórico político Achille Mbembe, pois, produz número maior de vítimas letais do que feridos, tendo um direcionamento de disparos em áreas vitais e excesso de casos em que há incidência de tiros pelas costas.

¹²Esse decreto autoriza o uso de aeronaves em operações de segurança pública, sob ordem de decolagem dada 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. Disponível em: <<https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/226546/decreto-27795-01>>. Acesso em 26/06/2020.

¹³O decreto anterior, Decreto 41.931/09, assinado pelo Sérgio Cabral, previa uma "Gratificação de Encargos Especiais" aos policiais civis e militares da região que mais reduzisse os indicadores, estando entre os indicadores o "Homicídio decorrente de oposição à intervenção policial". O que o Governador Witzel fez foi retirar as mortes decorrentes de Intervenção do Estado desses indicadores, fazendo com que os policiais não recebam bônus por redução de mortes em confronto. Disponível em <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalGestaoPessoas/Legisla%C3%A7%C3%B5es%20SILEP/Legisla%C3%A7%C3%B5es/2019/Decretos/DECRETO%20N%C2%BA%2046.775%20DE%2023%20DE%20SETEMBRO%20DE%202019_Altera%20o%20Decreto%20n%C2%BA%2041.931%20de%2025%20de%20junho%20de%202009.pdf?lve>. Acesso em 26/06/2020

3.3. Metodologia de coleta

3.3.1. Objeto de análise

Como a pesquisa possui como objeto delinear o contexto que está se dando a ADPF 635, será feita a análise de todos os documentos que compõem o caso, sendo eles as seguintes manifestações, respectivamente:

Número	Documento	Ator
1	Petição inicial	PSB
2	Manifestação de <i>amicus curiae</i>	EDUCAFRO – Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes
3	Manifestação de <i>amicus curiae</i>	Justiça Global
4	Manifestação de <i>amicus curiae</i>	Defensoria Pública do Estado Do Rio de Janeiro
5	Manifestação de <i>amicus curiae</i>	Conectas Direitos Humanos e Redes da Maré
6	Manifestação de <i>amicus curiae</i>	MNU, ISER, Coletivo Papo Reto, Movimento Mães de Manguinhos, Rede contra Violência, Fala Akari
7	Manifestação	Governador do Rio de Janeiro
8	Manifestação	Advocacia Geral da União
9	Manifestação	Procurador Geral da União
10	Manifestação	MPERJ
11	Decisão monocrática cautelar	Voto do relator Ministro Edson Fachin.
12	Petição de Tutela Provisória Incidente	PSB
13	Decisão monocrática sobre a Tutela Provisória Incidental	Relator Ministro Edson Fachin.

Tabela 2 - Documentos analisados na pesquisa (elaboração própria).

Configuro o presente estudo, portanto, como um estudo de caso e o material coletado será restrito à ADPF, cujo os documentos podem ser encontrados no site do STF (<http://portal.stf.jus.br>).

Para acessar os documentos, utilizei no termo de busca simples a expressão "ADPF 635". Ao acessar a página estes podem ser acessados pela aba nomeada como "Peças", podendo ser acessada também pelo link: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5816502>. Essa metodologia de estudo de caso já foi trabalhada anteriormente em pesquisas da Escola de Formação, como no ano de 2018¹⁴ e no ano de 2012¹⁵.

3.4. Metodologia da análise

3.4.1. Estudo de caso

O método de pesquisa que escolhi foi o de estudo de caso, que é pautado na análise de dados qualitativos coletados a partir de eventos reais. O objetivo da minha análise é explicar, explorar ou descrever fenômenos atuais inseridos em seu próprio contexto¹⁶.

A análise vai estar baseada no método de estudo empírico, isso é, com a incorporação de dados reais à pesquisa a fim de obter resultados efetivos. A escolha de analisar um único caso se volta pelo fato de que é representativo de um fenômeno específico, gerando, assim, a necessidade de uma análise mais aprofundada em suas circunstâncias.

¹⁴VIANA, Amanda Capo. O Sistema Carcerário Brasileiro e o Estados de Coisas Inconstitucional: uma análise dos pedidos cautelares da ADPF 347. 2018. Acesso em: 27/05/2020. Disponível em <<http://www.sbdp.org.br/publication/o-sistema-carcerario-brasileiro-e-o-estados-de-coisas-inconstitucional-uma-analise-dos-pedidos-cautelares-da-adpf-347/>>. Acesso em 27/04/2020

¹⁵MARCHIORI, Carolina Milani. Análise da ADPF 54: mapeamento da decisão e verificação de uma possível formação de precedentes. Monografia da Escola de Formação da sbdp de 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/2QguKio>>. Acesso em 27/04/2020

¹⁶Eisenhardt, K.M. (1989). Building theories form case study research. Academy of Management Review. New York, New York, v. 14 n. 4.

O estudo de um caso único, focado na ADPF em questão, busca trazer uma amostra do meio (geográfico e institucional) e uma amostra do acontecimento (processo no STF) e por fim, uma amostra pessoal minha, como autora (observação e estudo sobre os materiais lidos)¹⁷. Por isso, a narrativa trazida no estudo será o registro de tudo que for observado do material coletado de acordo com a seleção, de todos os documentos do caso, com o objetivo de atingir um resultado de um processo analítico¹⁸.

Busco, portanto, pela compreensão dos documentos que tornou um texto autoral sobre um modo de organizar, compor, explicitar, um evento do mundo jurídico.

3.4.1.1. Forma da análise dos documentos

A forma utilizada para análise dos documentos foi a indução, significa que busquei a compreensão por meio dos argumentos apresentados pelos atores para entender a forma pela qual eles desenharam o conceito de segurança pública.

A primeira análise dos documentos lidos foi mais objetiva, com a finalidade de:

- I. Mapeamento geral de todos os argumentos empregados e categorias indutivas preenchidas (que será especificada no próximo tópico).
- II. Fazer uma filtragem do perfil dos argumentos utilizados, pois foi notado que dependendo do ator a abordagem argumentativa era distinta.
 - A. Na filtragem do perfil dos argumento utilizados foram as categorias de argumentos interpretativos¹⁹ que poderiam ser (a) principiológico, construção a partir de princípios gerais, (b)

¹⁷Machado, Máira Rocha (Org.). Pesquisar empiricamente o direito. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 378.

¹⁸Bernardet, J. C. (1985). Cineastas e as Imagens do Povo. São Paulo: Brasiliense. p. 183

¹⁹Essa análise dos argumentos estão baseadas na forma de interpretação trazida pelo autor Neil Maccormick, como é defendido pelo autor cada pretensão específica em uma situação concreta pode ser expressa por um tipo de silogismo no direito, o que faz com que o estudo do perfil do argumento seja de extrema relevância em um estudo, para entender a pretensão de cada ator. MACCORMICK, Neil. Retórica e Estado de Direito. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, Capítulo 07.

normativo, construção a partir de normas, regulamentos, portarias (nacionais e internacionais), (c) fáticos (a partir de reportagens e noticiários). Podendo a construção argumentativa envolver mais de uma interpretação.

- III. Como esses atores delimitaram segurança pública, e por fim,
- IV. Aprofundamento nas categorias indutivas para justificação do cabimento do STF no caso.

3.4.1.2. Categorias indutivas de argumentos

A partir da análise dos argumentos trazidos nas manifestações (petição inicial, manifestações e *amici curiae*) foram estabelecidas categorias dos principais argumentos utilizados.

Essas categorias representam os principais pontos levantados para defender ou ser contrário à propositura da ação e atuação do STF no caso. As categorias indutivas criadas a partir da leitura dos documentos foram as seguintes:

Categoria indutiva	Explicação
Cumprimento das preliminares de cabimento.	Dependendo dos atores que se posicionam é importante a forma pela qual utiliza as preliminares de cabimento.
Violações de direitos fundamentais.	A violação de direitos fundamentais é trazida como a política fere (ou não) o direito à vida, igualdade, direito da criança e do adolescente e o direito à inviolabilidade do lar.
Controle de violações dos direitos fundamentais.	A forma pela qual as violações poderiam (ou não) ser controladas e como os atores veem esse controle (se é adequado ou não).
Redução da letalidade policial.	Propostas ou previsões já existentes de como as mortes por policiais em operações serão reduzidas e

	desincentivos.
Maior controle das operações policiais.	Possibilidade um regime de excepcionalidade para operações, principalmente que ocorrem próximas a escolas, creches e hospitais devendo ser de extrema excepcionalidade.
Uso de instrumentos e equipamentos nas operações.	Muitas das informações e ocorridos em operações não são reportados e seria necessário um controle por meio de instrumentos e equipamentos.
Papel das instituições e federalismo.	Se há uma omissão dos órgãos de controle (como o Ministério Público).
Formalização da Inconstitucionalidades.	Caberia ou não a declaração de inconstitucionalidade dos decretos suscitados.
Judicialização de políticas públicas.	Se caberia ou não a possibilidade controle por parte do judiciário de políticas públicas de segurança.
Precedentes.	Como os precedentes foram utilizados para fundamentar os argumentos.

Tabela 3 - Explicação sobre as categorias indutivas (elaboração própria).

A fim de trazer uma visualização geral, as categorias foram preenchidas da seguinte forma nos documentos:

Preenchimento das Categorias Indutivas

	Edson Fachin (STF)	MPERJ	MNU, ISER, Coletivo do Papo Reto, Mães	Conectas e Redes da Maré	Procurador Geral da União	Justiça Global	Defensoria Pública do RJ	EDUCA FRO	Governador do RJ	Advogado Geral da União	PSB
Delimitação da segurança pública											
Cumprimento das preliminares de cabimento											
Violações de direitos fundamentais											
Controle de violações dos direitos fundamentais											
Redução da letalidade policial											
Maior controle das operações											
Uso de instrumentos e equipamentos nas operações											
Papel das instituições e federalismo											
Formalização da Inconstitucionalidades.											
Judicialização de políticas públicas											
Precedentes											

Figura 1 - Preenchimento das categorias indutivas (elaboração própria).

Já a segunda análise foi mais aprofundada verificando como cada ator trouxe a justificativa para concordar ou discordar de cada argumento, e se todas as categorias foram preenchidas por eles.

3.4.1.3. Roteiro do estudo de caso

A partir da pergunta de pesquisa, o roteiro buscou explorar a problemática e criar um modo de análise da observação para assim obter uma conclusão, a chamada “exploração – problemática - construção do modelo de análise – observação - análise das informações – conclusão”²⁰.

O estudo foi feito através de tais etapas²¹:

- (i) preparação e coleta de dados, com todos os documentos presentes no caso;
- (ii) análise da petição inicial;
- (ii) elaboração de categorias indutivas a partir da petição inicial;
- (iii) análise dos documentos que compõem os *amici curiae* e adequação das categorias de acordo com novas análises feitas;
- (iv) análise dos documentos dos entes públicos (Governador, AGU, PGU e MPERJ) e verificação das categoriais);
- (v) análise do voto do relator na decisão monocrática;
- (vi) tutela incidental pelo PSB;
- (vii) decisão cautelar;
- (viii) tabelamento de todas as informações e análises comparativas;
- (ix) elaboração dos relatórios (fichamentos).

²⁰Quivy, R.; Campenhoudt, L. (1992). Manual de investigação em ciências sociais. (trad. João Marques). Lisboa: Gradivas.

²¹A base de dados e o fichamento na íntegra de todos os documentos pode ser acesso através do seguinte link. Disponível em <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1WSBnTQ52IU-N4DQPOyJRtK_t6B1q-7Ng_uuHBqE55Lg/edit?usp=sharing>. Acesso em 23/11/2020.

CAPÍTULO 4 – A DIFICULDADE DE PREENCHER O CONCEITO DE SEGURANÇA PÚBLICA OU SEGURANÇA PÚBLICA: um conceito em disputa.

4.1. Dificuldade de preencher o conceito sobre segurança pública no Brasil.

Como essa pesquisa gira em torno de como o STF se posicionou diante da provocação sobre a política pública de segurança do Estado do Rio de Janeiro, importa apresentar preliminarmente quais foram as balizas jurídicas e institucionais sobre a política que o tribunal apreciou - ou deveria ter apreciado²².

A segurança pública é o exercício de Defesa do Estado e das instituições democráticas, sendo executada pela Administração Pública direta, por intermédio de órgãos federais, estaduais, distritais e municipais.

Sua previsão legal está na Constituição Federal, que a classifica como uma condição para exercício da cidadania (art. 5º, *caput*) e como um dos direitos sociais (art. 6º, *caput*).

Seus representantes, de acordo com o art. 144 da Constituição Federal, são as polícias (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Civil e Bombeiro Militar) e outros órgãos como a Guarda Municipal e os Agentes de Trânsito.

A segurança pública, nesse sentido, é uma previsão constitucional de dever do Estado, e responsabilidade de todos, e tem por finalidade a preservação da ordem pública, a incolumidade das pessoas e o patrimônio.

Não têm como descuidarmos ainda que a disposição constitucional da segurança pública, como um dever do Estado e exercício da cidadania, é assegurada por meio da produção de políticas públicas voltada a esse assunto.

Essas políticas são realizadas da seguinte forma:

²²Para o levantamento das definições de segurança pública foi feita uma pesquisa bibliográfica com atoras(es) do direito, ciência sociais e administração pública. A base de dados pode ser acessada no seguinte link <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1LQGX02_aDwNulWM1tyVGjMKvFq5JgLBewhHEfKbYyIw/edit?usp=sharing>. Acesso em 20/11/2020.

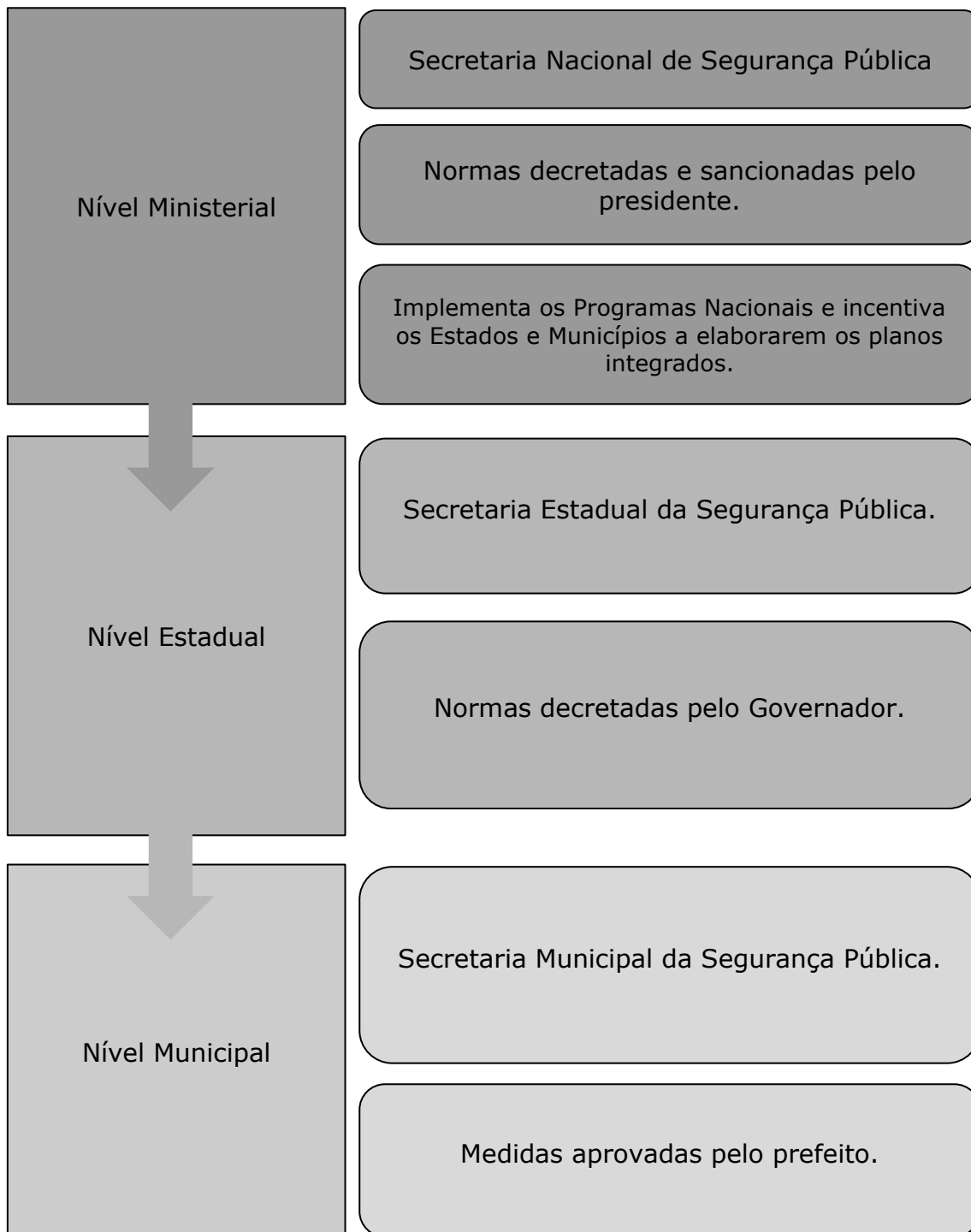


Figura 2 - Divisão federativa da atribuição sobre segurança pública (elaboração própria).

Sendo assim, o conceito de segurança é uma prerrogativa constitucional indisponível e é colocado em prática por meio de políticas

públicas, o que impõe ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso ao direito à segurança²³. Tem também traço hierárquico de subordinação, entre os Governadores de Estado e as respectivas polícias civis.

Além disso, já é pacificado pela jurisprudência do STF²⁴ que os Estados-membros devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, sendo atribuído privativamente ao Governador de Estado a gestão da segurança pública. Não posso deixar de considerar, nesse sentido, que existe um compartilhamento da competência em que cada unidade da Federação possui a responsabilidade de efetivar a segurança, por meio do fortalecimento do princípio federativo.

Como foi visto, a Constituição possui um artigo específico para colocar a segurança pública como dever do Estado e responsabilidade de todos, além disso o artigo coloca que ela deve ser feita para a "preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio". Mesmo que a segurança pública tenha sido constitucionalizada, existe uma abrangência no de parâmetro sobre o conceito, o debate a respeito de segurança pública está centrado em uma dicotomia²⁵, isto é, duas ideias diferentes que buscam desenhar essas políticas.

De um lado temos o conceito de segurança atrelado a proteção do patrimônio, em que existe uma ideia de combate de "inimigos internos", "criminosos" e punição pelos crimes está implicitamente ligada. De outro lado temos a ideia de prestação de serviço público, pois a política de segurança visa garantir a integridade física do cidadão, não havendo distinção arbitrárias feitas pela polícia sobre os cidadãos.

4.2. Contexto da Segurança Pública no Brasil

Além do exposto é importante afirmar que, até mesmo como o art. 144 da Constituição Federal dispõe, a responsabilidade pela segurança é feita

²³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 559.646 AgR. Segunda Turma. Relatora: Min. Ellen Gracie. Julgamento 7-6-2011, DJE de 24-6-2011.

²⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.819. Tribunal Pleno. Relator: Min. Eros Grau. Julgamento: 6-4-2005, DJ de 2-12-2005.

²⁵SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Teoria constitucional e democracia deliberativa. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

não exclusivamente pelo Estado²⁶, sendo que todos os cidadãos devem buscar sua garantia:

“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos.”

A formulação e implementação de políticas formuladas pelo Estado sobre segurança pública é uma forma de burocracia no âmbito administrativo que, segundo Max Weber²⁷, ajuda a organizar um sistema sociopolítico de maneira hierárquica (também chamado de *top-down*), postulando normas para que essas sirvam para nortear a atuação de todos os burocratas e que prevaleçam sobre os interesses individuais e a discricionariedade dos agentes. É nessa configuração que temos os chamados burocratas de alto escalão, configurado pelos chefes do Executivo como Presidente, Governador e Prefeito.

Já a implementação das políticas públicas, formulada por esses representantes do Poder Executivo, é feita pela atuação os chamados *burocratas de nível de rua*²⁸ - ou ainda chamados de burocratas de linha de frente²⁹, que são os agentes estatais que prestam serviços diretamente ao usuário-cidadão, estes atendem dia a dia os usuários da política pública.

Esses agentes decidem se o indivíduo têm direito a determinado serviço e acabam tendo que lidar com situações não previstas nas normas - como, por exemplo, falta de condição adequada de trabalho e alta demanda pelo serviço - acabam gerando a necessidade da adoção de ações discricionárias dos implementadores das políticas para que a política seja aplicada³⁰ forçando os agentes a tomarem decisões trágicas³¹.

²⁶ O sentido trazido aqui é de que existe diferentes atribuições dos entes federativos.

²⁷ WEBER, Max. *Economy and society*. New York: Bedminster Press, 1968.

²⁸ LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucrats*. Nova York: Russel Sage, 1980.

²⁹ OLIVEIRA, Antônio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, 2012.

³⁰ LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucrats*. Nova York: Russel Sage, 1980.

³¹ PALMA, Juliana. Agentes Públicos de Linha de Frente: a ponta criadora do Direito Administrativo. *Direito do Estado*. 16 de março de 2016. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/juliana-palma/agentes-publicos-de-linha-de-frente-a-ponta-criadora-do-direito-administrativo>>. Acesso em 24/05/2020

Diante dessa configuração percebemos que existe o monopólio do Estado por meio suas esferas de poder (no caso, Estadual) para produção de normas diretivas sobre segurança pública, não obstante, a implementação destas se dá na esfera administrativa por meio dos burocratas de rua, a Polícia.

Essa implementação por meio da atuação da polícia muitas vezes pode ser feita de forma a extrapolar os limites da previsão legal, e conseqüentemente, a atuação desses agentes excede a esfera de discricionariedade, gerando *aplicação seletiva da lei pela polícia*³². Estes fatores que extrapulam a lei podem ter diversas origens e formas.

Nesse sentido, a autora Jacqueline Muniz pontua:

Estas decisões, por sua vez, resultam da convergência entre os determinantes políticos, legais, normativos e técnicos que informam o mandato policial e as exigências contextuais e idiossincráticas oriundas de cada situação particular. Delas se extrai um acervo de conhecimentos, um saber prático, uma práxis que orienta o comportamento policial, no qual o conjunto de leis existentes é uma entre outras referências relevantes a serem consideradas³³.

Os burocratas de linha de frente, ao desrespeitarem os comandos constitucionais, não oferecem uma resposta articulada frente ao medo, ao crime e à garantia da cidadania, o que acaba gerando a (i) crise de governança³⁴, ou seja, ausência da centralidade da Polícia na execução da segurança pública, e conseqüentemente e a (ii) ocupação do crime organizado em espaços em que o Estado não garante a segurança.

³² MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. Discricionariedade policial e a aplicação seletiva da lei na democracia. Revista Última Ratio, Rio de Janeiro, n. 2, 2008. p. 97-12.

³³ MUNIZ, Jacqueline, PROENÇA JR., Domício, DINIZ, Eugênio. "Uso da Força e Ostensividade na Ação Policial". Conjuntura Política: Boletim de Análise do Departamento de Política da UFMG. Belo Horizonte, Abril de 1999; pp.: 22 - 26

³⁴ Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. Renato Sérgio de Lima. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142019000200053&script=sci_arttext&tlng=en> Acesso em 17/05/2020

O uso exagerado da força pela Polícia é um dos exemplos mais claros do excesso na discricionariedade dos operadores do sistema de justiça³⁵. Cabe indicar que essa discricionariedade, muitas vezes, escolhe um perfil de vítimas para ser aplicada.

Sob esta lógica, o Atlas da Violência de 2019, realizado pelo Fórum de Brasileiro de Segurança Pública, fez um mapeamento do perfil da vítima de letalidade policial no Brasil entre 2017 e 2018³⁶, sendo este:

- 99,3% das vítimas eram do sexo masculino;
- 75,4% dos mortos pertenciam à população preta e parda;
- 78,5% das vítimas de intervenções são jovens de até os 29 anos;
- 81,5% possuíam somente o Ensino Fundamental quando foram mortos.

Esses dados demonstram que a seletividade das ações letais da polícia teve um território direcionado: o de baixa renda, atingindo uma população específica: jovens do sexo masculino e negros. Vale ressaltar que esse perfil já vem sendo analisado ao longo de anos por pesquisadores³⁷ e não se limita ao Brasil³⁸.

4.3. Judicialização da política de segurança pública

Quando os Estados deixam de colocar em prática o direito à segurança, ou acabam extrapolando a sua competência e realizando atos não previstos na constituição, o Poder Judiciário³⁹ poderá determinar a implementação de

³⁵ MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. Discricionariedade Policial e a Aplicação Seletiva da Lei na Democracia. In: Leonardo Sica. (Org.). Revista Última Ratio. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, v. 2, p. 97-122.

³⁶ O FBSP analisou 7.952 registros de intervenções policiais que resultaram em morte. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf> Acesso em 25/05/2020

³⁷ Schlittler, Maria Carolina. "Matar muito, prender mal". A produção da desigualdade racial como efeito do policiamento ostensivo militarizado em SP. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar. 2016; Cano, Ignacio. Racial Bias in police use of lethal force in Brazil. Police Practice & Research, v. 11, p. 31-44, 2010

³⁸ Zimring, F. E. When police kill. Cambridge: Harvard University Press, 2017; FRYER Jr, Roland G. An empirical analysis of racial differences in police use of force. No. w22399. National Bureau of Economic Research, 2016.

³⁹RE 559.646 AgR, rel. min. Ellen Gracie, j. 7-6-2011, 2ª T, DJE de 24-6-2011.

políticas públicas constitucionalmente previstas ou ainda o controle de atos considerados inconstitucionais.

Essa atuação do Poder judiciário não pode, em nenhuma medida, retirar o poder discricionário do Poder Executivo de pensar e implementar a política pública.

Isto é, de nenhuma forma poderia o Poder Judiciário atuar como legislador da política pública de segurança, pois, como foi pontuado, cabe ao Executivo pela sua atribuição de competência privativa, na figura do seu chefe de Estado. Isso ensejará que no caso analisado (a ADPF 635) uma discussão sobre a impossibilidade de que o STF atue como legislador positivo. Esse entendimento de legislador positivo seria aplicado caso o STF “formulasse” uma norma de segurança pública, como a elaboração do “plano de políticas públicas”, o que não poderia acontecer.

4.4. Presente questionamento

4.4.1. Escolha da política de segurança no governo Witzel

A polícia, como foi visto, deve prezar pela manutenção da ordem no espaço urbano, mas esta instituição obedece uma lógica de organização administrativa de segurança pública em que a deliberação sobre as diretrizes da política de segurança pública é de responsabilidade do Executivo, assim sendo, o Presidente, através da Política Nacional de Segurança Pública - PNaSP e governadores, pelo Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (CESPDS).

Diante da (i) atribuição da responsabilidade pela segurança, (ii) do direito de todos à segurança, garantido pela Constituição e, (iii) do aumento nos últimos anos do crime contra o patrimônio e contra a pessoa, como homicídios⁴⁰, resta de um lado a sensação de falta de confiança na capacidade de retenção de ilícitos pela polícia⁴¹, em associação à crise de governança

⁴⁰ SÉRGIO, Renato. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142019000200053&script=sci_arttext&tlng=en>. Acesso em 17/05/2020

⁴¹ Segundo dados do Índice de Confiança na Justiça no Brasil – ICJBrasil de 2017 a polícia se encontrava 8ª posição de instituição de confiança de população, ficando atrás por exemplo das

dessa instituição, e uma população que repudia a “impunidade” de infratores da lei e busca o combate da “criminalidade”⁴². E de outro, chefes e operadores de um sistema de segurança pública que buscam sanar o medo e insegurança diante da crise através de uma atuação que excede os limites da discricionariedade, executada por meio da violência, mortalidade e sem seguir o devido processo legal.

É dentro desse cenário que nos últimos meses no Rio de Janeiro deflagraram-se ações da Polícia Civil e do Exército em favelas e comunidades. Atuação essa marcada pela violência descabida, baseada em uma “licença” de uma política de segurança adotada pelo chefe do Executivo, apoiada na prerrogativa de combate à criminalidade.

Segundo dados levantados pelo Instituto de Segurança Pública do RJ, em 2019, cerca de 30% da letalidade violenta foi causada por intervenções orquestradas pelo Estado⁴³. O perfil dessas vítimas foi de 90% homens, sendo que 70% se identificava como preto ou pardo.

Esses resultados exemplificam o como a política adotada pelo Estado do Rio de Janeiro gerou uma alta no índice de violência, criminalidade e morte, especialmente da população periférica e preta.

4.4.2. Normas de Segurança Pública que estão sendo impugnadas

A violação pode se dar por meio de abuso do poder de discricionariedade, mas também pode ocorrer através de normas que instrumentalizam e incentivem a letalidade policial nos territórios.

No caso estudado por essa pesquisa, qual seja, a ADPF 635, são duas normas identificadas como meios para materializar a letalidade nas favelas: a primeira é o art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001, que autoriza a utilização de helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror,

Forças Armadas, Igreja e Redes sociais. ICJBrasil. Relatório. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19034/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 20/06/2020.

⁴² Vale ressaltar que dados de 2019 demonstram que o Brasil é o 3º país com maior número de encarcerados do mundo. Disponível em: <<https://ponte.org/com-812-mil-pessoas-presas-brasil-mantem-a-terceira-maior-populacao-carceraria-do-mundo/>> Acesso em 25/04/2020.

⁴³ Disponível em: < <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/Letalidade.html>> Acesso em 25/04/2020.

como foram nomeadas pelo PSB, impetrante da ação de controle concentrado, os caveirões aéreos.

A segunda regra é o art. 1º do Decreto Estadual nº 46.775/2019, que excluiu a gratificação para policiais que diminuíram a letalidade policial.

4.4.3. Violações de direitos fundamentais

Feita a contextualização sobre o conceito de segurança pública que permeou - e permeia - os debates da ADPF 635, cabe agora traçar quais foram os contornos delineados pelo proponente da ação no STF, o PSB.

A presente arguição buscada pelo PSB é de garantir que a atuação do Estado do RJ, no âmbito da segurança pública, não viole os direitos fundamentais da população fluminense que, como foi visto, acontece nos territórios das favelas cariocas.

O partido tenta emplacar que os veículos utilizados para “garantir” a segurança da população afrontam a dignidade humana e são incompatíveis com os princípios presentes na Constituição.

Segundo o proponente, a violação dos direitos fundamentais ocorre porque a atuação das operações policiais restringe indevidamente o direito à privacidade, segurança e propriedade dos moradores além de colocar a vida desses em risco.

Assim, pela narrativa construída pelo Partido, caberia ao Poder Judiciário, na figura do Supremo Tribunal Federal, investigar e exigir o cumprimento de exigências constitucionais e legais para a realização das operações nesses territórios, além de assegurar o direito constitucional dos moradores de comunidade à inviolabilidade de seus direitos.

CAPÍTULO 5 – ADPF 635: Manifestação dos Atores

Nas ações de controle concentrado, costuma-se dar destaque para atuação do STF, ao estudarmos a posição do Supremo no julgamento - seja de seus ministros individualmente ou como Corte - ou mesmo ao analisarmos o resultado da ação.

Esse estudo, por outro lado, busca, como primeiro passo, entender como a questão da segurança pública foi levada ao Supremo, dando ênfase para sistematização dos argumentos dos atores que se manifestarem na ADPF 635. Para, só depois, olhar para como o STF recepcionou ou não esses argumentos.

Nesse sentido, esse capítulo dará início à análise dos documentos produzidos pelos atores que se manifestaram na ADPF 635.

Como indicado no item 3.4.1.2 da Metodologia, o entendimento trazido pelos atores foi o ponto de partida para a elaboração das categorias indutivas que guiaram a pesquisa.

Portanto, os documentos que foram analisados foram:

- I. Petição inicial do PSB (Partido Socialista Brasileiro), proponente do presente caso;
- II. Manifestações das organizações da sociedade civil como *amici curiae*, e, por fim;
- III. As manifestações de entidades governamentais e entes públicos (Estado do Rio de Janeiro, Procuradoria Geral da União, Advocacia Geral da União e Ministério Público).

Nesse momento, analisarei a forma pela qual a ação foi proposta, a fim de identificar o objetivo do partido com a arguição de descumprimento e delinear como a questão da segurança pública foi abordada pelo proponente. De maneira abrangente, as principais categorias e os argumentos trazidos para preenchê-las pelo proponente foram:

Categoria preenchida pelo PSB	Argumento para fundamentação
Violações de direitos fundamentais.	<ul style="list-style-type: none"> - Crianças e adolescentes. - Inviolabilidade de domicílio. - Direito à vida. - Direito à dignidade. - Direito à segurança.
Controle de violações dos direitos fundamentais.	<ul style="list-style-type: none"> - Compatibilização das perícias com parâmetros normativos. - Aprimoramento das investigações de possíveis crimes cometidos por policiais.
Redução da letalidade policial.	<ul style="list-style-type: none"> - Plano de redução para mudar a política letal de segurança pública adotada pelo Poder Executivo fluminense.
Maior controle das operações.	<ul style="list-style-type: none"> - Ambulâncias e equipes de saúde em operações policiais. - Excepcionalidade da realização de operações policiais em áreas próximas a escolas, creches, hospitais e postos de saúde. - Publicização de todos os protocolos de atuação policial.
Uso de instrumentos e equipamentos nas operações.	<ul style="list-style-type: none"> - Vedação ao uso de helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror.

- Instalação de equipamentos de GPS e de sistemas de gravação de áudio e vídeo.

Papel das instituições e federalismo.

- Governador não pode incentivar execuções extrajudiciais.

- MPERJ precisa atuar com maior rigor no controle externo da atividade policial. O Parquet quase sempre requer o arquivamento dos inquéritos, pedido que é homologado em seguida pelo Poder Judiciário.

Formalização
Inconstitucionalidades.

da - Decreto Estadual nº 27.795/2001 porque busca afastar a proibição do uso do helicóptero como plataforma de tiro nas operações policiais.

- Decreto Estadual nº 46.775/2019 porque alterou o art. 2º do Decreto Estadual nº 41.931/2009 em que a diminuição da letalidade deixe de ser considerada no cálculo de gratificações por produtividade devidas aos policiais.

Precedentes.

- Como aconteceu no estado de coisas inconstitucional dos presídios brasileiros (ADPF nº 347), a necessidade de intervenção judicial

para a solução de violações sistêmicas a direitos fundamentais.

Tabela 4 - Argumentos utilizados para fundamentar a ADPF 635 a partir das categorias indutivas (elaboração própria).

De forma geral, o proponente trouxe para o STF uma abordagem de argumentação de ordem principiológica e dados de noticiário e pesquisas que exploraram o cenário de extrema violação dos direitos fundamentais que ocorre na política pública de segurança Estado do Rio de Janeiro.

Os princípios de segurança, inviolabilidade do lar, melhor interesse da criança e igualdade podem ser vistos como norteadores de toda argumentação do partido, por isso, considereei a sua argumentação de ordem principiológica.

Além disso, matérias jornalísticas e dados indicativos foram de extrema relevância para o partido, pois foi através deles que ele buscou trazer que mesmo após Condenação do Estado do Rio de Janeiro pela Corte Interamericana⁴⁴, o Estado permanecia não respeitando os direitos fundamentais. Isso porque, a política de estado na região está baseada ainda, na visão do partido, em morte de civis e operações policiais, que impactam a vida dos moradores dessas regiões, seja por conta de impossibilitar o acesso a creches, escolas e hospital como também pelo uso de instrumentos e equipamentos em operações que colocam em risco a vida dessa população.

De acordo com a proposição, os argumentos propostos pelo Partido são de que:

⁴⁴Caso Favela Nova Brasília v. Brasil. Corte Interamericana de Direitos Humanos. 2017. Disponível em <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf>. Acesso em 10/09/2020.

Pedidos da Proposição da ADPF 635

1. Política pública de segurança do estado do Rio de Janeiro ocorre com a violação dos direitos fundamentais.
2. Deve haver suspensão de eficácia do art. 2º do Decreto Estadual n. 27.795, de 2001.
3. Deve haver suspensão do art. 1º do decreto estadual nº 46.775/2019.
4. Deve fixar parâmetros aos órgãos do poder judiciário do estado do Rio de Janeiro quando da expedição de mandado de busca e apreensão domiciliar.
5. Deve haver presença obrigatória de ambulâncias e das equipes de saúde em operações policiais.
6. Deve ser preservado os vestígios de crimes cometidos em operações policiais e de documentação dos trabalhos das perícias.
7. Obrigar a elaboração, armazenamento e disponibilização relatórios detalhados ao fim de cada operação policial.
8. Restrições para a realização de operações policiais em perímetros escolares, creches e hospitais.
9. Suspensão do sigilo dos protocolos de atuação policial.
10. Instalação de equipamentos de GPS em viaturas.
11. Ministério público do estado do Rio de Janeiro deve exercer seu poder de controle externo.
12. O governador não pode se manifestar de forma que incentive diretamente a letalidade policial.

Tabela 5 - Pedidos da ADPF 635 (elaboração própria).

Em relação a forma como a questão da segurança pública foi abordada, o PSB trouxe o entendimento que a segurança pública é exercida pelos órgãos policiais com vista, sobretudo, à preservação da incolumidade das pessoas - fundamentando no próprio art. 144 da CF/88. Em toda medida, para o partido, a política de segurança do Estado do Rio de Janeiro seguiria um caminho diametralmente oposto àquele traçado pela Constituição Federal e pelas normas internacionais. Diante a esses problemas estruturais da política de segurança, seria necessário que fossem adotadas providências pelo STF para que estes problemas fossem solucionados.

Para isso, seria preciso conferir maior flexibilidade à definição de segurança pública, também pelo diálogo e cooperação com outros poderes e instituição para a formação dessa política pública.

A partir dessa visão geral, posso me aprofundar nas categorias indutivas criadas a fim de buscar a forma pela qual o partido trouxe a questão da segurança pública para ser analisada pelo STF, que justificariam sua atuação no caso.

O cabimento do controle do STF na presente ação de descumprimento de preceito fundamental foi justificado por Atos do Poder Público que ocasionaram lesão a preceitos fundamentais - atos que foram trazidos por meio de um conjunto de ações e omissões que geraram essa lesividade -, além de ser respeitado o critério de subsidiariedade para a proposição, isto é, não haveria outro meio se não a ADPF para que essa lesividade fosse sanada.

Em relação às violações de direitos fundamentais que ocorrem na segurança pública do RJ, foram citadas violações aos direitos das crianças e adolescentes, do domicílio, do direito à vida, do direito à dignidade infligido e direito à segurança.

O partido adota a noção de que os direitos fundamentais precisam possuir uma dimensão negativa - exigem que o Estado se abstenha de violá-los - e a dimensão positiva - demandam atuação estatal que crie condições materiais para a sua fruição.

No âmbito negativo, o partido se utilizou de dados estatísticos para comprovar que a política adotada pelo Estado do Rio de Janeiro estimula a

letalidade. O partido pontuou ainda como a adoção de políticas de segurança que geram altos índices de morte não correspondem à ordem constitucional que garante a preservação da dignidade humana.

Nesse sentido, na visão do partido, não pode ser aceitável tolerar um número de mortes de alguns em razão de um “ganho” maior para a coletividade. A gratificação dada pelo Governo e o uso de plataforma de tiros são exemplos de atos que estimulam a alta taxa de letalidade policial e ainda são trazidos para ilustrar como a política se distancia do previsto no art. 5º, caput da CF/88, em que o Estado deveria ser capaz de garantir a vida, a liberdade, a integridade física e o patrimônio das pessoas, protegendo-as de ameaças de terceiro, e não estimular a morte desses cidadãos.

Já no âmbito positivo, o Estado além de se abster de causar insegurança às pessoas, deveria adotar medidas positivas para promover a segurança física e patrimonial de todos. Nesse sentido, o PSB traz a omissão do estado em formular e implementar políticas públicas aptas a resguardar a ordem pública e a aplicação da lei penal. Isto é posto, pois não são observadas, na prática, as leis que impõem obrigações relevantes às forças de segurança, como a presença de ambulâncias e de equipes de saúde nas operações e a instalação de equipamentos de GPS e câmeras em todas as viaturas policiais. Ademais, ainda ocorre nessas regiões situações em que residências são invadidas por policiais, sem que haja a apresentação de mandado judicial, e pertences são furtados, o que é uma grande afronta o direito fundamental à inviolabilidade do domicílio.

Só a partir dessas duas dimensões que o Estado se absteria de causar insegurança às pessoas e promoveria a segurança física e patrimonial de todos, assegurando a efetivação dos referidos direitos fundamentais.

No âmbito da redução da letalidade policial, o PSB propõe ao STF a criação de um plano de redução e controle das violações de direitos humanos. O partido antevê que podem haver duas críticas nesse proposta, que seriam (i) a ausência de legitimidade, porque juízes não eleitos interferem em políticas públicas que deveriam ser formuladas e implementadas pelos Poderes Legislativo e Executivo, e, (ii) a ineficiência, pois os magistrados não

teriam a capacidade institucional necessária para resolver esses complexos problemas estruturais.

O PSB ainda presta um esclarecimento de que mesmo que o Poder Judiciário não tenha expertise no campo de políticas públicas, isso não excluiria a possibilidade de identificar soluções técnicas decisórias para buscar diálogo e cooperação entre os poderes estatais. O partido ainda traz que a necessidade de intervenção judicial para a solução de violações sistêmicas a direitos fundamentais já foi reconhecida na ADPF nº 347, que trouxe a tese de o estado de coisas inconstitucional dos presídios brasileiros.

A partir disso, a formulação do plano de redução não caberia ao STF, seria o governo estadual o responsável pela formulação, no prazo de até 90 dias. Esse plano seria composto pela (i) melhoria do treinamento de policiais do Estado - com implementação de protocolos públicos de uso proporcional, progressivo da força, de abordagem policial e busca pessoal para redução da "filtragem racial"-, (ii) acompanhamento psicológico e afastamento das funções de policiamento ostensivo de agentes de segurança envolvidos em caso de morte.

Esse plano busca garantir, segundo o Estado Democrático, que a polícia atua para servir às pessoas e proteger seus direitos e não combater supostos "inimigos", por isso, a participação da sociedade civil junto ao governo estadual na elaboração seria extremamente incentivada.

Em relação ao maior controle das operações, o partido propõe que deve haver ambulâncias e equipes de saúde em todas as operações policiais, com o objetivo de garantir o socorro imediato de possíveis vítimas e impedir que a cena do acontecimento seja modificada. Além disso, o partido propõe que a realização de operações próximas a regiões de escolas, creches, hospitais e postos de saúde devem ser excepcionais, tendo em vista que nesses locais circulam crianças e pessoas vulneráveis. Por fim, a busca a publicização de todos os protocolos de atuação policial deve ser feita em todas as operações, para que não haja descompasso em relação ao que foi realizado e ao que está registrado.

O partido propõe ainda a vedação do uso de helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror no âmbito da utilização de

instrumentos e equipamentos na segurança pública. Isso porque, muitas vezes o uso desses equipamentos se assemelha a "*plataformas de tiro*", além de possuírem imprecisão e poderem ocasionar acidentes. Além disso, o PSB relata que seria necessária a instalação de equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo em todas as viaturas policiais, para que o rastreamento de todos os acontecimentos seja feito apropriadamente.

O papel das instituições e o respeito ao federalismo também foi abordado na proposição, o partido traz que o Governador não poderia de nenhuma maneira incentivar execuções extrajudiciais, como é feito através de vídeos, fotos e reportagens feitas pelo Wilson Witzel onde ele apresenta discursos em prol do combate à criminalidade, e utiliza da violação de direitos e princípios constitucionais para isso. Nesse sentido, as autoridades públicas não poderiam incentivar a figura de policial matador, pois, é incompatível com os princípios constitucionais em que o agente de segurança deve ser visto como servidor público voltado a garantia de direitos da própria população.

Além disso, cabe destacar o papel atribuído pelo partido ao Ministério Público. É trazido que seria necessário que o MP atuasse com maior rigor no controle externo da atividade policial, tendo em vista que essa seria uma de suas principais atribuições no âmbito da segurança pública. A argumentação do proponente gira em torno do fato de que os inquéritos instaurados para apurar morte de civis ocorridas em operações policiais são conduzidas de modo corporativista e não resultam no reconhecimento da responsabilidade de agentes de segurança pública, gerando um sentimento de impunidade sobre esses casos.

Isso principalmente porque o PSB alega que o Ministério Público quase sempre requer o arquivamento dos inquéritos, e os pedidos são homologados em seguida pelo Poder Judiciário. Isso soaria contraditório porque é papel do MPERJ atuar com maior rigor no controle externo, poder conferido pela Constituição para conduzir, por autoridade própria, investigações criminais e cabendo transcrever todas as situações⁴⁵. Sendo assim, as como abordado pelo PSB, as investigações autônomas, pelo MP, de ilícitos atribuídos a

⁴⁵Essa tese foi ainda consolidada no caso Recurso Extraordinário nº 593.727 no STF.

agentes policiais representam uma faculdade e não um dever. Quando ele não realiza isso reflete uma um prejuízo aos direitos humanos das vítimas dos abusos policiais.

Na proposição há ainda o pedido pela declaração de inconstitucionalidades de dois decretos: o Decreto Estadual nº 27.795/2001 e o Decreto Estadual nº 46.775/2019 alterou o art. 2º do Decreto Estadual nº 41.931/2009. O primeiro, buscou afastar a proibição, que antes era vigente, do uso do helicóptero como plataforma de tiro nas operações policiais. Essa utilização de helicópteros para disparo de armas de fogo ou para infringir pânico defende apenas aprofunda a lógica bélica do combate militar e não os direitos fundamentais da população e do paradigma de segurança pública cidadã constituído pela CF/88.

O segundo, deixou de abordar a queda do número da letalidade policial como consideração no cálculo de gratificações por produtividade devidas aos policiais, sendo, portanto, um desincentivo a diminuição da letalidade policial em operações. Esse instituto jurídico fere a Constituição pois caberia ao Poder Público a obrigação permanente de zelar pela sua proteção, inclusive por meio de medidas preventivas. Além disso, para o PSB, por meio dessa mudança, as inúmeras vidas perdidas em decorrência do crescimento da letalidade policial são vistas meros efeitos colaterais.

Por fim, não posso deixar de citar que foram trazidos precedentes importantes para a fundamentação do partido. Primeiro, em relação a forma pela qual o princípio da igualdade proíbe a discriminação indireta, que ocorre quando medidas geram impacto negativo desproporcional sobre certos grupos vulneráveis.

Como a política de segurança do Estado do Rio de Janeiro acarreta uma morte sistêmica da população preta, o partido trouxe a ADI nº 1.946 para tratar como uma política que onera desproporcionalmente uma parte da população induz a discriminação dela.

Segundo, foi trazido também para justificar a intervenção judicial para solução de violações sistêmicas a direitos fundamentais o caso da ADPF nº 347 que reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional dos presídios brasileiros. Terceiro e o precedente mais importante para fundamentação, e

que também será abordado pelo relator do caso posteriormente, foi da Corte Interamericana de Direitos Humanos *Favela Nova Brasília v. Brasil*, julgado em 16 de fevereiro de 2017 em que o Estado foi condenado por haver falhas em apurar e punir os responsáveis por execuções extrajudiciais perpetradas pela Polícia Civil fluminense.

A petição inicial elaborada pelo PSB, portanto, pode ser vista como uma peça que opta pela comprovação fática da situação e fundamento jurídico principiológico para o justificar a necessidade de julgamento da violação que extrapola as previsões necessárias e adequadas sobre segurança pública.

CAPÍTULO 6 — MANIFESTAÇÕES NA ADPF 635: *amici curiae*

O proponente, como pode ser visto, levou ao STF a segurança pública com base até que medida os Direitos Fundamentais estão sendo obedecidos na prática pelos agentes públicos de segurança e pelo formulador da política, que é o Governador.

Essa noção de segurança pública é muito importante para as manifestações posteriores no caso.

Esse capítulo pretende verificar se os membros da sociedade civil, em sua manifestação como *amicus curiae*, vão de encontro com a concepção de segurança com preservação da vida. Como será visto posteriormente, a atribuição trazida por esses atores servirá para a fundamentação do voto do relator no Supremo.

Antes de iniciar a análise dos argumentos trazidos pelos *amici curiae* na presente arguição, é importante entender qual é o papel desses atores dentro de uma arguição de preceito fundamental.

A participação da sociedade civil em casos do STF de grande repercussão surgiu pelas leis nº 9.868/99 e nº 9.882/99 (Ações Diretas de Inconstitucionalidade e das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental) e a prática da intervenção de terceiros está positivada no art. 138 do Código de Processo Civil e no artigo 323, § 3º, do Regimento Interno do STF.

Os *amici curiae* estão caracterizados por uma manifestação de grande relevância e que busca democratizar o controle de constitucionalidade, porque essas entidades e especialistas se manifestam para buscar auxiliar o STF com novos argumentos e informações. Somado a isso, a especificidade e repercussão social do tema enseja maior ou menor participação de representantes na sociedade civil no pleito.

A presença de *amici curiae* nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, portanto, está condicionada à comprovação de dois fatores: (i) da relevância da matéria discutida, no sentido de seu impacto sociopolítico; e (ii) da representatividade do postulante e sua legitimidade material.

De forma geral, foram entidades civis que se manifestaram no processo como *amici curiae*. No caso da ADPF 635, o papel assumido pelos *amici curiae* foi de trazer elementos fáticos e jurídicos, baseados em dados estatísticos, estudos relacionados ao tema e análises sobre as violações narradas pelo arguente e como essas geram o impacto desproporcional para a população que vive nos territórios de favelas.

Os representantes geralmente possuem grande qualificação para atuar na questão que é objeto da ADPF, como projetos sociais, promoção da igualdade social, étnica e valorização dos direitos humanos. Pode ser identificado, a partir disso, que todas as manifestações de *amici* foram no para reafirmar ou validar os argumentos trazidos pelo proponente no sentido de buscar um posicionamento do STF para a mudança de paradigma das atuações policiais em operações no Estado do Rio de Janeiro. Não só essa a semelhança como também pude notar como o caráter argumentativo do Partido Político (PSB) e das entidades civis que estão aproximados, ambos optaram por fundamentar seus pontos por meio de ordem principiológica e levantamento de dados números e fatídicos que aconteceram nas regiões para fortalecer o seu fundamento sobre violência.

Acho importante pontuar, por fim, pela escolha de trazer os *amici curiae* sendo analisados separadamente das manifestações dos representantes governamentais e instituições do governo, isso foi escolhido justamente porque essas não trouxeram um posicionamento semelhante à dos *amici*, muito pelo contrário, eles se afastaram da defesa do proponente e como será visto posteriormente, optaram por afastar o cabimento da ADPF em sede da segurança pública do Rio de Janeiro.

6.1. EDUCAFRO – Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes. ADPF 635.

A organização EDUCAFRO têm grande representatividade para estar presente na arguição, pelo fato deles estarem envolvidos em projetos sociais que promovem a educação, igualdade social, étnica, valorização de direitos humanos e especialmente respeito a minorias raciais. Antes de iniciar

descrição de como foi trazida a questão da segurança pública, exponho os principais argumentos por categoria indutiva trazido pelo ator:

Categoria preenchida pela EDUCAFRO	Argumento para fundamentação
Violações de direitos fundamentais.	Violação é de fato sistêmica e decorre de atos normativos, administrativos, comissivos e omissivos.
Redução da letalidade policial.	Ineficiência das investigações sobre letalidade no Rio de Janeiro.
Papel das instituições.	A liberdade de expressão, mesmo que seja um direito fundamental, não autoriza os agentes políticos a utilizá-la da mesma forma que em ambientes privados.

Tabela 6 - Argumento utilizado pela EDUCAFRO por categoria indutiva (elaboração própria).

Essa argumentação se deu por uma abordagem pautada em fatos e abordagem estatística, então, é a partir de notícias, levantamentos e fatos notórios que a organização comprova a violação policial sistêmica que acontece na região do Rio de Janeiro.

Na concepção da organização, a política de segurança pública se opera no direito de defesa de não ser agredido, da mesma forma que cabe ao Estado prestar bens e serviços para a promoção desse direito. Foi destacado ainda pelo partido que integridade da pessoa é um dos pressupostos fundamentais da segurança pública, de acordo com o art. 144 da CF/88, transcrito a seguir:

“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e

responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio(...).”

A abordagem adotada pela EDUCAFRO sobre a política pública de segurança é como uma política “fuzilocêntrica”. Isso porque, a segurança pública fluminense tem violado de maneira sistêmica e inquestionável direitos fundamentais da população preta e pobre no Rio de Janeiro, e para justificar ela se utiliza de diversas situações fatais que aconteceram em operações policiais em favelas no ano de 2019.

Essa política de segurança é fruto do o escravismo colonial⁴⁶ que consolidou o racismo nas instituições sociais, políticas e econômicas. Essa política se materializa, para a organização por meio de três elementos essenciais: (i) a intensificação da violência policial contra a população negra; (ii) a ausência de investigações adequadas sobre a letalidade policial que vitima a população negra; e (iii) a criminalização dos territórios ocupados por populações predominantemente negras.

A fim de fundamentar seu ponto, primeira categoria indutiva, a EDUCAFRO defende o cumprimento das preliminares de cabimento, porque defende que a ADPF tem relação aos atos objeto de controle. Sendo assim, ADPF é cabível não só em face de atos comissivos ou omissivos, mas também diante de violações sistêmicas a direitos fundamentais.

Existe um apontamento ainda muito relevante sobre o aumento do índice de letalidade das forças de segurança no Rio de Janeiro ter se elevado de forma vertiginosa desde que Wilson Witzel iniciou o mandato como Governador e que como o aumento no número de mortes, em verdade, é consequência imediata da atual política de segurança pública no Estado. O Governador ainda em nenhum momento trouxe dados e número que comprovassem que sua política seria eficiente ou que as alegações do aumento de número de mortes estavam incoerentes. Além disso a organização traz que a própria Corte já reconheceu amplamente a possibilidade de manejo de ADPF contra atos de efeitos concretos, como as

⁴⁶FLORES, Tarsila. Cenas de um genocídio: homicídios de jovens negros no Brasil e a ação de representantes do Estado. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 19

sentenças judiciais.

Já a categoria preenchida pela entidade civil sobre a as violações de direitos fundamentais, para a EDUCAFRO, existe uma violação de fato sistêmica e decorrente de atos normativos, administrativos, comissivos e omissivos. Ainda é trazido que o racismo institucional, intimamente associado à estrutura estatal, que se manifesta de forma sistêmica e se conserva através da manutenção dos privilégios e desigualdades em regiões das favelas fluminenses. Não há dúvida para a organização que o racismo estrutural promove um verdadeiro genocídio⁴⁷ da população negra e que não se limita geograficamente ao Rio de Janeiro. A organização civil traz que o impacto desproporcional da violência armada e das operações policiais impactam diferentes maneiras os direitos fundamentais dos moradores, como:

(a) impactos sobre a saúde, sobre a população negra, pobre moradora de favelas e afeta os próprios agentes de segurança lançados em uma política genocida;

(b) Impactos sobre a educação, na medida em que dificulta ou impossibilita o acesso à escola, obriga a suspensão das aulas e negativamente o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica;

(c) Impactos desproporcionais como manifestação da discriminação indireta contra a população negra, pobre e moradora de favelas.

Em relação à categoria de redução da letalidade policial, a EDUCAFRO identifica uma ineficiência das investigações sobre letalidade no Rio de Janeiro. Isso porque a ferramenta jurídica do auto de resistência protegeria a prática homicida e utilizada para legitimar a prática de homicídios, sob a alegação de que o suposto opositor estava armado e ofereceu resistência por meio de disparos de tiros.

Para a organização, esse instrumento é utilizado de forma distorcida para legitimar atividades inapropriadas e ilícitas dos agentes de Estado, além de carregar uma série de estigmas de quem seria o traficante ou o criminoso, colocando o homicídio numa posição de "socialmente legitimado". Por fim, para legitimar a sua posição o partido traz análise de um caso paradigmático

⁴⁷Idem. p. 34.

que aconteceu no Morro da Providência deu início a instauração da CPI Assassinato de Jovens.

Na questão de papel das instituições, por fim, a EDUCAFRO ressalta como mesmo que a liberdade de expressão seja um direito fundamental (art. 5º, XI, CF/88), os agentes políticos no exercício de suas atribuições não podem utilizá-la da mesma forma que em ambientes privados. Para a entidade civil o Governador Wilson Witzel extrapola em seus discursos os limites legais impostos pelo dever de manter o decoro do seu cargo.

6.2. Defensoria Pública do Estado Do Rio de Janeiro

A Defensoria Pública do RJ é notadamente conhecida pela sua atuação na assistência jurídica a vítimas de graves violações de direitos humanos e na promoção de direitos humanos, individualmente e por de ações civis públicas. De forma sucinta as categorias e os principais argumentos trazidos foram:

Categoria preenchida pela Defensoria Pública	Argumento para fundamentação
Violações de direitos fundamentais.	Direito à vida sendo ferido pelo número das mortes, a ponto de ser classificado por genocídio.
Plano de redução da letalidade policial.	A formulação deve ser feita da forma mais criteriosa possível.

Tabela 7 - Argumento utilizado pela Defensoria Pública por categoria indutiva (elaboração própria).

De forma geral esses argumentos trazidos pela Defensoria foram de uma forma de contribuir por meio da sua expertise, com aportes fáticos e jurídicos, que são significantes para o julgamento.

A motivação dos argumentos trazidos pelo seu pronunciamento como amicus curiae no caso foi a fim de atribuir importância a relevância da matéria, pela sua especificidade do assunto e repercussão social do tema da

arguição.

A presença da Defensoria Pública do RJ também é suscitada por se tratar de uma ADFP, esta guarda relação estreita com as funções institucionais da Defensoria Pública previstas na Constituição Federal e na Lei Complementar nº. 80/1994.

A instituição não aborda uma definição de segurança pública, mas traz de forma geral que a forma atual que está sendo realizado no Estado estaria totalmente afastado do que está previsto na Constituição como política pública.

Para fundamentar seu ponto com as categorias, a defensoria traz a violação de direitos fundamentais trazendo que as mortes notadamente de pessoas negras e moradoras de favelas e periferias, a ponto de ser classificado por genocídio por alguns autores e o movimento negro.

A instituição ainda traz que a importância do julgamento no STF é de que já existe uma Comissões Parlamentares de Inquérito, tanto na Câmara de Deputados denominada de "CPI da Violência contra Jovens Negros e Pobres"; quanto no Senado Federal, no relatório final da "CPI do Assassinato de Jovens", que já foi citado anteriormente, e mesmo assim o número de mortes continua elevado.

A categoria, por fim, que foi trazida foi em relação ao plano de redução da letalidade policial, que segundo a Defensoria a repercussão social do tema deveria ensejar a formulação desse plano de uma forma mais criteriosa possível.

6.3. Justiça Global.

A Justiça Global é uma associação dedicada a promoção da justiça social e dos direitos humanos, através da pesquisa, capacitação e da elaboração de petições e relatórios.

A importância da Justiça Global como *amicus curiae* na Arguição foi porque a instituição pretendeu, assim, agregar informações ao debate sobre a importante temática da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro, tendo em vistas seus 20 anos de dedicada trajetória no assunto e notória

experiência internacional em defesa dos direitos e garantias fundamentais.

De forma geral, os argumentos trazidos por esse ator foram:

Categoria preenchida pela Justiça Global	Argumento para fundamentação
Violações de direitos fundamentais.	O impacto desproporcional do direito à vida para a população negra.

Tabela 8 - Argumento utilizado pela Justiça Global por categoria indutiva (elaboração própria).

O perfil da manifestação da Justiça Global foi mais no sentido de representatividade do que busca por novos argumentos para corte. Isso porque, boa parte da argumentação trazida está baseada na repetição do que já foi inserido pelo PSB na proposição.

Agora no sentido de definição sobre segurança pública a entidade civil traz que existe uma generalidade dos efeitos da política de segurança pública para o conjunto da população do Estado do Rio de Janeiro. Por fim, a Justiça Global considerou também imprescindível frisar seu impacto estrutural para a população negra da política adotada, principalmente em relação a violência policial que acontece majoritariamente contra essa população.

6.4. Conectas Direitos Humanos e Redes da Maré.

A instituição Conectas e Redes da Maré defende sua presença na arguição principalmente no sentido de produzir informações e ainda poder mobilizar os moradores para contribuir na formulação de propostas que possam influenciar a construção de políticas públicas. A Conectas Direitos Humanos foi fundada em 2001 buscando fortalecer e promover o respeito aos direitos humanos no Brasil e no hemisfério Sul. Já a Redes da Maré, é uma instituição da sociedade civil do movimento comunitário no conjunto de favelas da Maré⁴⁸ e na cidade do Rio de Janeiro, que busca promover a

⁴⁸ Maré é oficialmente um bairro com conjunto de 16 (dezesesseis) favelas, um dos territórios mais populosos da cidade, composto por cerca de 47 mil domicílios, 50 escolas públicas e 140 mil habitantes distribuídos em 4,5 km.

construção de uma rede de desenvolvimento sustentável no território a partir da elaboração de projetos que articulam quatro eixos: (1) Arte, Cultura, Memórias e Identidade; (2) Desenvolvimento Territorial; (3) Direito à Segurança Pública e Acesso à Justiça; (4) Educação.

De forma geral, a manifestação como *amicus curiae* trazidas pela Conectas e pelas Redes da Maré foi:

Categoria preenchida pela Conectas e Redes da Maré	Argumento para fundamentação
Violações de direitos fundamentais.	Direito a vida tanto da população quanto dos agentes de segurança.
Controle de violações dos direitos fundamentais.	Falta de ações de socorro e suporte médico em operações policiais.
Redução da letalidade policial.	- Falta de políticas administrativas de bonificação que premiam a redução dos índices de letalidade policial.
Maior controle das operações.	- Expedição de mandados de busca e apreensão genéricos e coletivos; e a ausência de procedimentos de controle externo das operações realizadas e seus abusos. - Relatórios deficitários e omissos sobre as operações realizadas. - Instituição de sigilo, pelo governador, das operações.
Uso de instrumentos e equipamentos nas operações.	- Implementação de equipamentos que auxiliem no controle da

atividade policial, como a instalação de GPS nas viaturas ou sistemas de gravação audiovisual em viaturas e fardas das polícias.

Papel das instituições e federalismo.	Controle externo da atividade policial.
---------------------------------------	---

Tabela 9 - Argumento utilizado pela Conectas e Redes da Maré por categoria indutiva (elaboração própria).

A abordagem da Conectas e da Redes da Maré foram de grande tecnicidade, mostrando os motivos pelos quais a política de segurança pública precisa ser controladas e como fazer isso no contexto do Rio de Janeiro. Ainda assim, também utilizaram de situações fatídicas e dados para isso.

Em relação a questão da Segurança Pública, o ator aborda o conceito de política a partir do paradigma vigente na política de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Para os atores esse cenário é caracterizado pelo enfrentamento bélico da criminalidade, sob a justificativa de combate e repressão a grupos civis que comercializam drogas ilícitas.

Além disso, no sentido do entendimento de que os agentes de segurança também são vítimas, seja com a perda da vida, seja com a situação de extremo estresse e risco que a política de confronto submete os agentes, inclusive gerando problemas psicológicos que não contam com qualquer forma de apoio do estado para tratamento.

Em relação à justificação do controle do STF na política de segurança, defende, ainda, que toda pessoa tem direito à vida, ao devido processo legal e a um julgamento imparcial, sendo inadmissíveis execuções arbitrárias ou extrajudiciais. E que os números não deixam mentir de como a política estatal de genocídio da população negra para a ação direta ou omissão do Estado⁴⁹.

⁴⁹ A organização traz ainda para fundamentar esse aspecto a análise das ilegalidades sobre a atuação da polícia registrada pelo Relator Especial sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias da ONU, Philip Alston, no relatório A/HRC/11/2/Add.2. Disponível em: <<https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/126/22/PDF/G0912622.pdf?OpenElement>>. Acesso em 20/10/2020

Já no controle das violações defende que as operações policiais deixam de incluir medidas de socorro e suporte médico, realizadas sem ambulâncias ou equipes de saúde presentes. Além disso, provoca sistemáticas violações do direito à vida, à dignidade da pessoa humana, à segurança e à inviolabilidade do domicílio, atingem especialmente a população negra.

Em relação à redução de letalidade policial, as instituições defendem as ações comissivas e omissivas do Estado do Rio de Janeiro como a utilização de helicópteros como plataformas de tiros, extinção de políticas administrativas de bonificação que premiam a redução dos índices de letalidade policial, instituição de sigilo, pelo governador, das operações, não implementação de equipamentos que auxiliem no controle da atividade policial, a instalação de GPS nas viaturas ou sistemas de gravação audiovisual em viaturas e fardas das polícias, relatórios deficitários e omissos sobre as operações realizadas, expedição de mandados de busca e apreensão genéricos e coletivos, e por fim, ausência de procedimentos de controle externo das operações realizadas e seus abusos.

Em relação ao controle das operações, a instituição traz que já existe uma Ação Civil Pública da Maré, proposta em 2016, que inclusive a Redes da Maré ajudou a formular, para propor medidas a fim de diminuir os riscos e os danos durante os recorrentes confrontos armados. Concorda com o proponente que deve haver (i) proibição de operações policiais para cumprimento de mandados à noite, (ii) instalação gradual de câmeras de vídeo e GPS nas viaturas que circulam pela Maré, (iii) disponibilização de ambulâncias em dias de operações policiais, e (iv) elaboração do plano de redução de danos.

Já no uso de instrumentos e equipamentos defende a instalação de GPS nas viaturas ou sistemas de gravação audiovisual em viaturas e fardas das polícias, a elaboração de relatórios deficitários e omissos sobre as operações realizadas, a atenção sobre a expedição de mandados de busca e apreensão genéricos e coletivos, e a necessidade de procedimentos de controle externo das operações realizadas e seus abusos.

Na questão do papel das instituições a entidade civil esclarece sobre a importância que deve ser dada ao Conselho Nacional do Ministério Público como importante articulador no controle externo da atividade policial, como previsto nas resoluções nº 20/2007 e nº 129/2015, tratando especificamente do controle externo da atividade policial e de letalidade policial.

Por fim, em relação aos precedentes, é abordado que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos condenou o Brasil em um caso que guarda semelhanças com os fatos que ensejaram a presente ação: o Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil, com sentença de 16 de fevereiro de 2017, como já foi abordado previamente na análise da petição inicial.

6.5. MNU, ISER, Coletivo Papo Reto, Movimento Mães de Manguinhos, Rede contra Violência, Fala Akari.

O último *amicus curiae* analisado foi em conjunto com diferentes instituições. O Movimento Negro Unificado (MNU) é uma organização social sem fins lucrativos, reconhecida como um dos movimentos sociais com mais sólida atuação no combate ao racismo. Já o Instituto de Estudos da Religião (ISER) possui como uma de suas áreas estratégicas 'Direito e Justiça Criminal'. O Coletivo Papo Reto, busca comunicação independente composto por jovens ativistas moradores dos Complexos do Alemão e da Penha, no Rio de Janeiro. O movimento Mães de Manguinhos se formou a partir do aumento de homicídios praticados pelo Estado, no contexto da Copa (2014) e das Olimpíadas (2016). Além disso, a Rede de Comunidades e Movimentos Contra a Violência é protagonizada por mulheres negras e moradoras de favelas, mães e familiares de vítimas de violência do Estado do Rio de Janeiro. Por fim, o Coletivo Fala Akari é um coletivo formado em 2015 por militantes defensores de direitos humanos da Favela de Acari.

De uma forma mais sucinta os argumentos que foram trazidos para justificar atuação do STF, foi:

Categoria preenchida pelo MNU, ISER, Coletivo Papo Reto, Movimento Mães de Manguinhos, Rede contra Violência, Fala Akari	Argumento para fundamentação
Violações de direitos fundamentais.	As organizações defendem que pessoa tem direito à vida, ao devido processo legal e a um julgamento imparcial, sendo inadmissíveis execuções arbitrárias ou extrajudiciais.

Tabela 10 - Argumento utilizado pela MNU, ISER, Coletivo Papo Reto, Movimento Mães de Manguinhos, Rede contra Violência, Fala Akari por categoria indutiva (elaboração própria).

A abordagem adotada por esse *amicus* é no sentido mais de representatividade dos atores, porque o ISER é copeticionário no Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil. A segurança pública por eles defendida como concepção é a mesma do Professor José Afonso da Silva em que essa política assume o sentido geral de garantia, proteção estabilidade de situação ou de pessoa em vários campos e estando associada a manutenção da ordem pública interna.

Os atores trazem também trouxeram os conceitos de poder de polícia, exercido em sentido estrito da segurança pública, estar associado a atividade administrativa tendente a assegurar a ordem e a harmonia social, mas os representantes trazem que ao longo da história esse sentido tem se revelado desafiador por uma necessidade constante de controle de arbitrariedades⁵⁰ e

⁵⁰ Os representantes também trazem, como a instituição Conectas e Redes da Maré, o episódio da visita realizada no ano de 2000 em que o Relator Especial das Nações Unidas contra Tortura na época, Nigel Rodley, afirmou que: "O período do regime militar de 1964 a 1985, caracterizado pela tortura, desaparecimentos forçados e execuções extrajudiciais, ainda paira sobre o presente regime democrático. ONU, Comissão de Direitos Humanos. "Civil and Political

de compatibilização das suas atividades aos preceitos constitucionais.

Em relação à adequação das categorias indutivas, como a instituição deu maior atenção para sua representatividade no âmbito da arguição, a única preenchida foi sobre violações de direitos fundamentais que as organizações defendem que pessoa tem direito à vida, ao devido processo legal e a um julgamento imparcial, sendo inadmissíveis execuções arbitrárias ou extrajudiciais.

6.6. Conclusão parcial

As manifestações dos *amici curiae*, como pode ser visto, trouxeram ideias que confirmavam a proposição e que também justificavam a presente ação.

A presença dessas organizações fornece uma força representativa e institucional, já que boa parte deles são objeto dos próprios grupos que tiveram os seus direitos constitucionais violados. Ademais, parte desses agentes fizeram parte de processos administrativos e ações civis prévias que buscavam de a mesma forma mudar o violento cenário do Rio de Janeiro, como foi o caso da Defensoria na CPI Assassinato de Jovens.

O papel dessas instituições no caso foi tamanho que elas nomearam um título à ADPF nas mídias sociais, "ADPF, Favelas pela Vida", porque foi a primeira vez de muitas dessas organizações a serem ouvidas e primeira vez que teve sua opinião considerada no processo de decisão da corte constitucional no Brasil.

Como pode ser notado também, boa parte da defesa do cabimento apresentou a situação fática que ocorre no Estado, como apresentando o aumento do número de mortes decorrentes de ação policial no governo Witzel e número desproporcional de mortes da população periférica no Estado. Além disso, a ordem principiológica transpassou quase todos os atores, a defesa pelo o direito à vida foi uma das razões mais fortes que justificariam a violação generalizada que ocorre no cenário.

Rights, including the questions of Torture and Detention." Report of the Special Rapporteur, Sir Nigel Rodley. Documento E/CN.4/2001/66/Add.2. Parágrafo 158

CAPÍTULO 7 – MANIFESTAÇÕES NA ADPF 635: Estado do Rio De Janeiro, Advocacia-Geral da União, Procuradoria Geral da União e Ministério Público.

Após exposto os posicionamentos dos atores que defenderam o ajuizamento da ADPF, esse capítulo expõe quais foram os argumentos contrários trazidos à Corte.

As manifestações de representantes governamentais também foram fundamentais para entender como esses entes colaboraram para a formação do voto do relator, que será visto a seguir, porque eles trouxeram principalmente as contra-razões aos pedidos expostos pelo proponente.

O perfil do voto dos representantes governamentais foi adotar uma posição de extrema tecnicidade com argumentos baseados em normas, regulamentos e resoluções, além de trazerem doutrina jurídica para fundamentar boa parte de seus pontos defendidos.

Além disso, foi observado a figura defensiva adotada por essas manifestações na busca de contrapor os dados e argumentos trazidos pelo proponente e mostrar o porquê de eles não fazerem sentido. Quase a totalidade pediu pelo não cabimento da ADPF em sede de controle do controle concentrado e por justificativas distintas, havendo até mesmo um caso de pedido de inépcia da inicial.

De forma ampla, na questão de atos comissivos, os representantes buscam alegar que de nenhuma forma foi respeitado a discricionariedade dos gestores públicos e agentes de linha de frente.

Em relação à alegação de omissão por parte do Estado do Rio de Janeiro, eles se manifestam no sentido de trazer uma série de normativas e portarias, principalmente do Ministério Público, que regulamentam que o que está sendo pedido pelo partido já está fundamentado em normas, o que não haveria de fato uma omissão.

7.1. Governador do Estado do Rio de Janeiro.

A presente ADPF questiona um conjunto de atos e de supostas

omissões relacionados à política pública de segurança implementada pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro. O representante Chefe do Executivo do Rio de Janeiro responde às alegações do proponente dizendo que são pretensões genéricas, buscando, com efeito, a proibição igualmente genérica e em definitivo de uma política pública de segurança que, para o Governador, ainda vem sendo colocada em prática para combater o crime organizado que notoriamente se instalou no Estado do Rio de Janeiro, e que possivelmente vem obtendo resultados expressivos.

De uma forma geral, os principais argumentos trazidos foram:

Categoria preenchida pelo Governador do Rio de Janeiro	Argumento para fundamentação
Violações de direitos fundamentais.	Não há atos ou omissões do Estado do Rio de Janeiro tendentes a violar ou a ameaça de lesão preceito fundamental.
Controle de violações dos direitos fundamentais.	Requerente deveria ter feito uma verificação minuciosa e imparcial das políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo Estadual na área da segurança.
Redução da letalidade policial.	O Estado do Rio de Janeiro atravessou e ainda atravessa grave instabilidade na segurança pública. Além disso, já foi realizado no final do ano de 2018 um severo regime de intervenção federal na segurança pública, que ficou a cargo do Exército brasileiro.

<p>Maior controle das operações.</p>	<p>As operações se mostram " mais adequadas e eficientes para o combate à criminalidade.</p>
<p>Uso de instrumentos e equipamentos nas operações.</p>	<p>Inviabilidade orçamentária de aquisição de equipamentos.</p>
<p>Papel das instituições e federalismo.</p>	<p>Houve uma censura ao Chefe do Poder Executivo e violação da separação de poderes e o princípio democrático.</p>
<p>Formalização da Inconstitucionalidades.</p>	<p>Seria meramente reflexa e por isso não caberia ao Poder Judiciário.</p>

Tabela 11 - Argumento utilizado pelo Governador do Rio de Janeiro por categoria indutiva (elaboração própria).

A forma de fundamentação adotada pelo Governador do Rio para sua argumentação é normativa, ele busca trazer de diversas formas como não haveria uma violação por parte do estado dos direitos fundamentais ao executarem a segurança pública. Ela faz isso exposto todas as medidas para o controle da violência policial por parte das autoridades, como será visto extensivamente a seguir.

No sentido de delimitação sobre a segurança pública, o Governador defende a eficiência da sua política de segurança, principalmente pela redução do número de homicídios dolosos no âmbito do referido ente federativo. Ademais, defende que o Poder Executivo estadual tem competência para aprimorar e tornar mais eficientes as ações realizadas no bojo da política de segurança pública. Aborda que foi adotado a política de tolerância zero com "*meliantes*" (palavra adotada pelo próprio manifestante) que ameaçam o direito de ir e vir da população com "*armas de grosso*

calibre". Por isso, para o Governados o papel do Estado é justamente a repressão ao crime organizado, ao tráfico de drogas, ao roubo de cargas e, um regime de "terrorismo urbano" que os criminosos vinham impondo à população fluminense.

Em relação ao cabimento da ADPF, o governador apresenta que a petição inicial é inepta, pois, para ele, essa representaria uma argumentação "eminentemente retórica, genérica e política, fruto de um compilado de matérias jornalísticas". Ainda diz que a arguição seria de finalidade política e não jurídica, materializando causa de pedir não autorizada pelo artigo 1º da Lei Federal nº 9.882/1999.

O governador argumenta ainda que grande parte dos pedidos deduzidos nesta ação de controle concentrado de constitucionalidade seria juridicamente impossível e que não atende ao requisito de subsidiariedade, previsto no art. 4º da Lei nº 9.882/1999.

Finaliza ainda trazendo que o meio mais idôneo para efetivação dos pleitos seria através de uma ação civil pública que buscasse ações indenizatórias individuais de eventuais lesados pela política de segurança pública fluminense. Portanto, para o representante chefe do Estado do RJ as ações indenizatórias individuais seriam os melhores mecanismos para modificação das políticas públicas de segurança pública questionadas por meio da presente ADPF.

No que tange às violações de direitos fundamentais, o chefe do Executivo diz não haver nenhum desrespeito aos preceitos garantidos pela constituição além de trazer que o Rio de Janeiro teria assinado o Pacto Global da Organização das Nações Unidas e criado a Secretaria de Estado de Vitimização e Amparo à Pessoa com Deficiência.

Além disso, para o governador a Petição inicial não demonstra e comprova o ato do Poder Público inconstitucional tendente a violar ou que ameaça de lesão preceito fundamental. Em sua manifestação ainda deixa claro que não há atos ou omissões do Estado do Rio de Janeiro a serem atacados por intermédio da ADPF.

Em relação à busca pelo controle de violações dos direitos fundamentais, o governador diz que houve uma falta por parte do requerente

de uma verificação minuciosa e imparcial das políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo Estadual na área da segurança, o que se tivesse feito para o Governador alega que veriam os "*resultados até agora alcançados*", o que "*esvaziaria por completo os argumentos deduzidos nesta ADPF.*"

Sobre a redução da letalidade policial, diz que é de conhecimento geral que o Estado do Rio de Janeiro atravessou e ainda atravessa grave instabilidade na segurança pública.

Relembrou ainda que no final do ano de 2018 houve uma medida de regime de intervenção federal na segurança pública ficando a cargo do Exército a questão de segurança.

Em relação ao maior controle das operações policiais, diz que a forma como as operações são feitas na atualidade no Estado é a mais adequada e eficiente para o combate à criminalidade, sendo respeitado o princípio da eficiência (art. 37, caput, da CRFB) e com a previsão do art. 84, II, da Constituição.

Sobre o uso de instrumentos e equipamentos nas operações, o governador diz que instalação de equipamentos de GPS e de sistemas de gravação de áudio e vídeo demonstra uma inviabilidade orçamentária incompatível com o cenário atual da federação.

Foram trazidas uma série de argumentos pelo Governador em relação ao papel das instituições e federalismo, ele defende que haveria uma Censura ao Chefe do Poder Executivo, uma violação da separação de poderes e o princípio democrático por meio da proposição.

A censura seria feita para o Governador pois ele pode liderar os agentes públicos e proferir discursos oficiais em nome do Estado, além de poder optar por seguir linhas estratégicas de atuação dos órgãos de segurança pública. O STF agir para proibir essas atuações seria uma forma de censurar. É defendido, no sentido da separação de poderes, que não existiria nenhuma legislação que permitiria a interferência da competência do Chefe do Poder Executivo para a direção da Administração Pública (arts. 2º e 84, II, da Constituição). Além disso, a previsão é que existe uma atuação específica por parte dos membros do Ministério Público estadual, para que

denuncie toda e qualquer atuação policial que resulte em morte de civis, e qualquer tipo de atuação do STF nesse sentido ameaçaria a sua independência funcional (art. 127, §1º, da Constituição Federal). Em relação ao princípio democrático, por fim, o Governador diz que o pedido sobre a elaboração de um plano que tenha "medidas objetivas" vislumbradas pelo Arguente seria uma forma de se construir uma política pública de segurança, o que haveria um desrespeito à vontade da população fluminense, que o elegeu como representante (art. 1º, caput, da Constituição).

O posicionamento do Governador do Rio de Janeiro sobre a inconstitucionalidade atribuída ao art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001 é de que ela seria meramente reflexa (seria antes de legalidade do que de inconstitucionalidade), e, por isso, não caberia ao Poder Judiciário fiscalizá-la.

De forma geral, a utilização dos helicópteros em qualquer operação futura pode ser necessária e resguardar a integridade física dos agentes de segurança e da própria população, não cabendo também ao Judiciário determinar de qual maneira serão utilizados os helicópteros da polícia.

Para o Governador, a utilização desse equipamento em operação é de uma forma tática complexa e que há uma análise minuciosa da atuação de criminosos infiltrados nas comunidades cariocas e do modo de operação das facções criminosas.

Por fim, em relação ao art. 1º do Decreto Estadual nº 46.775/2019 defende pela constitucionalidade, de que se houvesse qualquer violação constitucional nesse sentido seria indireta. Em relação a alteração dos indicadores estratégicos para retirar uma hipótese específica ali prevista, o Governador diz que se manteve metas relacionadas à redução de homicídios dolosos, latrocínios, lesões corporais seguidas de morte e o que não geraria estímulo ao cometimento de mais crimes. Além disso, a concessão ou não de gratificações é de competência privativa do Executivo, não cabendo também ao Judiciário adentrar o mérito dos parâmetros que devam ser utilizados para

o cálculo.

7.2. Ministério Público do Rio de Janeiro.

O Ministério Público do Rio de Janeiro também foi outro representante de órgão governamental que se manifestou no caso, diversos foram as razões para a sua manifestação que dizem respeito principalmente sobre sua competência externa no controle de atos da polícia. A abordagem adotada pelo MPERJ foi de trazer normas que já foram feitas pelo Ministério Público e que estão sendo regulamentadas no Estado.

Categoria preenchida pelo Ministério Público do Rio de Janeiro	Argumento para fundamentação
Controle de violações dos direitos fundamentais.	Já existem procedimentos de investigação sobre o "sucateamento" da Polícia Técnico-Científica e a carga horária excessiva de trabalho na Polícia Militar, e para a especial atenção aos casos em que as vítimas da letalidade policial sejam crianças e adolescentes.
Redução da letalidade policial.	Já existe o IC 2019.0355120, procedimento administrativo que, além de buscar a reformulação de diretrizes voltadas à política de segurança pública fluminense, apura a elevação do índice de letalidade policial.
Maior controle das operações.	O MP realiza relatório consolidado com as informações sobre operações

policiais realizadas no Estado.

Uso de instrumentos e equipamentos nas operações.	Já existe a previsão de instauração de inquéritos para apurar a existência de protocolos e procedimentos de socorro.
---	--

Papel das instituições e federalismo. Atuação do Parquet Fluminense por intermédio de celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs); do acompanhamento da implementação dos compromissos firmados; da instauração de Procedimentos Investigatórios Criminais (PICs); da abertura de Inquéritos Civis (ICs).

Tabela 12 - Argumento utilizado pelo Ministério Público do Rio de Janeiro por categoria indutiva (elaboração própria).

Essa fundamentação se deu extremamente técnica a fim de comprovar que não houve omissão do MPERJ e que todas as medidas para o controle das violações fossem controladas.

Em relação à abordagem do conceito de segurança pública, a manifestação desse ente governamental trouxe por meio de dados e normas, para a confirmação sobre argumentação iniciada pelo Governador, que não existe uma omissão em relação ao Estado do Rio de Janeiro em relação ao controle de violência policial. O MP busca, ainda, trazer que sua atuação no território do RJ está sendo eficiente e tomando todas as medidas possíveis para evitar que a letalidade policial e episódios de violência aconteçam em operações policiais em comunidades.

Em relação ao cabimento da ADPF, o MPERJ defende que deveria ser observado o princípio da subsidiariedade, isto é, esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou ameaça de lesão de preceitos

fundamentais e que eles acreditam que não foi cumprido no caso.

O controle da violação de direitos fundamentais o que investigam os casos de letalidade policial e que em casos de vítimas da letalidade policial sejam crianças e adolescentes existe ainda o IC 2019.0355120, que é um procedimento administrativo que, além de buscar a reformulação de diretrizes voltadas à política de segurança pública fluminense, apura a elevação do índice de letalidade policial.

Na busca pela redução da letalidade policial, o MP traz que existem procedimentos de investigação sobre o “sucateamento” da Polícia Técnico-Científica e a carga horária excessiva de trabalho na Polícia Militar,

No maior controle das operações policiais a instituição alega que existe ainda um relatório consolidado com as informações sobre operações policiais realizadas no Estado, no período de 2018/2019 e que busca instaurar inquéritos para apurar a existência de protocolos e procedimentos de socorro. Não obstante, é

No que diz respeito a papel das instituições e federalismo é trazido ainda que é de competência de o Parquet Fluminense realizar o controle externo das ações das polícias através de celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), por meio do acompanhamento da implementação dos compromissos firmados, ao instaurar Procedimentos Investigatórios Criminais (PICs), e por fim, pela abertura de Inquéritos Civis (ICs).

7.3. Advocacia Geral da União.

No caso ainda teve a manifestação da Advocacia Geral da União que teve um posicionamento doutrinário e normativo. De todas as manifestações, a da AGU foi a mais técnica, isto porque, foi escolhido fundamentos completamente jurídicos para justificar seus argumentos. Os pontos trazidos por essa instituição dialogam ainda com as demais manifestações feitas, o que trouxe um documento que busca respostas muitos dos questionamentos trazidos pelo proponente e *amicus curiae*.

Em relação ao cumprimento das categorias indutivas, a AGU se

posicionou da seguinte forma:

Categoria preenchida pela Advocacia Geral da União	Argumento para fundamentação
Violação de direitos fundamentais.	Reconhece que os indicadores de criminalidade estadual diminuiram, mas os indicadores relativos à violência policial aumentaram.
Redução da letalidade policial.	"Plano de redução" é impossível porque o STF não pode atuar como como legislador positivo.
Papel das instituições e federalismo.	STF deveria caber apenas o papel agenciador do diálogo e coordenação dos demais órgãos do Estado.
Formalização da Inconstitucionalidades.	Lesividade deveria ter sido proposta por Ação Direta de Inconstitucionalidade, o que comprometeria o atendimento ao requisito da subsidiariedade da presente ADPF.

Tabela 13 - Argumento utilizado pela Advocacia Geral da União por categoria indutiva (elaboração própria).

A AGU busca defender em primeira análise defender o não conhecimento da presente ADPF, a instituição diz que os pedidos propostos pelo proponente se equiparavam a uma intervenção federal, além de não observar os requisitos e fundamentos constitucionais que autorizam sua implementação.

Em relação ao controle de descumprimento de direitos fundamentais, a AGU busca alegar uma ausência de identificação precisamente de quais

foram os atos do poder público que o arguente busca impugnar.

Em relação à separação de poderes e papel das instituições, a instituição alega uma impossibilidade de atuação do STF como legislador positivo, isto é, não poderia a Corte “*criar um novo direito*”, justamente porque o papel do Judiciário não é de criação de normas, pela sua origem de poder, não sendo os membros eleitos pela população, o que feriria a separação de poderes. No caso, o legislador positivo poderia ser entendido por meio da elaboração do plano de redução da letalidade policial, seja pelo fato de que a atribuição de um plano de política pública não caberia ao Supremo como também porque o STF não teria todas as ferramentas necessárias para criar esse instrumento. As providências de elaboração têm origem de natureza normativa, porque busca interferir no conteúdo da política pública de segurança local. A AGU traz ainda sobre a jurisdição constitucional do STF que deveria caber apenas o papel agenciador do diálogo e coordenação dos demais órgãos do Estado.

Em relação aos discursos e expressões feitas pelo Wilson Witzel que incentivam a letalidade policial, estariam protegidos no art. 5º, inciso IV, da Constituição de 1988, a saber:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;”

Sobre os precedentes, a AGU defende que não poderia ser aproximada a categoria jurídica do “estado de coisas inconstitucional” com o presente caso, pois o desenho institucional estabelecido na Constituição Federal oferece outras formas para suprir a lesividade decorrente das normas estaduais questionadas que seria através da Ação Direta de

Inconstitucionalidade.

7.4. Procurador Geral da União.

Houve também, por fim, a manifestação do Procurador Geral da União, que buscou defender a instituição do Ministério Público, muito dos argumentos trazidos foram parecidos com o do MPERJ, mas com uma abordagem mais generalista em relação do papel da instituição no território brasileiro.

Categoria preenchida pelo Procurador Geral da União.	Argumento para fundamentação
Violação de direitos fundamentais.	Direito à vida tem estreita relação com o fundamento republicano de que cada pessoa seja considerada fim em si mesma.
Controle de violações de direitos fundamentais.	Dignidade humana e o direito à vida são, de fato, preceitos fundamentais e houve falta da aplicação de disposições legais necessárias à continuidade do cumprimento da condenação no caso Favela Nova Brasília v. Brasil.
Redução de letalidade policial.	A segurança pública aparentemente legais, mas aptas a atingir frontalmente a dignidade humana e o direito à vida dos cidadãos.
Maior controle de operações.	O conjunto de medidas implementadas a nível local não é apto para sanar as lesões descritas.

Papel das instituições e federalismo	Declarações do Governador do Estado que revelam aprovação a operações com alto índice de letalidade policial deve estar sujeitas a controle jurisdicional.
Formalização da Inconstitucionalidades..	O Decreto estadual 46.775/2019, e Decreto 27.795/2001 evidenciam desvio de finalidade nas práticas administrativas pelo governador.
Judicialização de políticas públicas.	Impossibilidade de atuação do STF na exigência de cumprimento detalhado de planos de políticas públicas.
Precedentes.	Quase 2 anos após a notificação do Estado brasileiro a respeito da condenação do Brasil pela Corte IDH no caso Favela Nova Brasília vs. Brasil.

Tabela 14 - Argumento utilizado pelo Procurador Geral da União por categoria indutiva (elaboração própria).

Os argumentos trazidos foram no sentido de já existir previsões legais sobre o combate e controle da letalidade policial, estando fundamentado por normas. Em contraposição aos demais manifestantes, a PGU não se posicionou totalmente contrária aos fatos e alegações trazidas pelo proponente, em muitos aspectos os argumentos concordam entre si, mesmo que a instituição acredite que a ADPF não seja a melhor forma de sanar essas lesões.

Em relação ao entendimento da segurança pública, a PGU diz que o

crescimento dos índices de letalidade policial mostra que no Estado do Rio de Janeiro temos a reflexão sobre a implementação de políticas públicas aparentemente legais, mas que são aptas a atingir frontalmente a dignidade humana e o direito à vida dos cidadãos (arts. 1º, III e 5º, caput, da CF/1988).

A PGU defende que seria inadmissível a ADPF quando existir outro meio eficaz para neutralizar, no argumento de respeito da subsidiariedade em situação de lesividade ao preceito fundamental (Lei 9.882/1999, art. 4º, § 1º). Diz ainda haver uma falta de delimitação do objeto da arguição e indicação de atos concretos e objetivos".

Em relação à violação de direitos fundamentais, a PGU defende que o direito à vida tem estreita relação com o fundamento republicano de que cada pessoa seja considerada fim em si mesma (CF/1988, art. 1º, III). Isso na relação entre particulares (eficácia horizontal) ou entre cidadãos e Estado (eficácia vertical). A questão da dignidade humana e o direito à vida são para instituição preceitos fundamentais e que na situação do Rio de Janeiro, além de declarações do Governador, ameaçam por meio da edição de atos normativos e prática de atos administrativos. Por fim, diz que o Estado deixou de cumprir as disposições legais necessárias à continuidade do cumprimento da condenação no caso Favela Nova Brasília v. Brasil.

A procuradoria defende que o MPERJ tem enviado esforços suficientes para conseguir incentivar a redução da letalidade e para o controle das violações a direitos humanos.

No que diz respeito à judicialização de políticas públicas, defende que na relação da elaboração do plano de redução define que haveria uma impossibilidade de atuação do STF na exigência de cumprimento detalhado de planos de políticas públicas. Por isso, sua atuação deveria se restringir a respeito do fato de fazer quase 2 anos da notificação da condenação do Estado brasileiro a respeito da condenação do Brasil pela Corte IDH no caso Favela Nova Brasília vs. Brasil.

No que diz respeito às inconstitucionalidades alegadas pelo proponente, a PGU alega que o Decreto estadual 46.775/2019 e a autorização prevista no Decreto 27.795/2001 evidenciaram "*desvio de finalidade nas práticas administrativas*" na questão de segurança pública na localidade,

afrontando os preceitos fundamentais da dignidade humana (art. 1º, III) e da vida (art. 5º, caput).

No papel da instituição, defende que as declarações do Governador do Estado revelam aprovação das operações com alto índice de letalidade policial, que o governador estaria no exercício da discricionariedade administrativa, mas que essa não seria liberdade externa e não está não está imune ao controle jurisdicional. A PGU aborda ainda o Parecer de Força Executória 00151/2017/PGU/AGU, que teve dado início no acompanhamento da conformação do Estado brasileiro aos pontos resolutivos e que concluiu que houve conjunto de medidas implementadas a nível local não é apto para sanar as lesões descritas e que evidenciam desvio de finalidade por parte do governador do Estado.

CAPÍTULO 8 – POSICIONAMENTO DO STF NA ADPF 635

Como pode ser visto, arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) foi uma ferramenta utilizada pelo PSB com objetivo de reparar lesão a preceito fundamental que foi resultante de um ato do Poder Público⁵¹, no caso Estadual, e está garantida a competência do STF em julgar essa arguição pelo art. 102, §1º da Constituição Federal.

Essa arguição chega ao STF pelo PSB, é reforçada pelos *amici curiae* por representantes da sociedade civil, dentre elas organizações que lutam pelos direitos humanos. Por outro lado, é defendido o não cabimento por representantes do governo que dizem, de forma genérica, que não existiram omissões por parte das instituições e abuso de direito que levasse a arguição de uma ADPF.

Antes de descrever como o Ministro Edson Fachin fundamentou seu voto, acredito ser de extrema importância justificar o porquê de a pesquisa tratar sobre a liminar e se restringir a decisão monocrática do relator.

8.1.1. Da importância da liminar no descumprimento de preceito fundamental

O tribunal pleno já proferiu, até o momento atual, em sessão virtual sua decisão cautelar do processo⁵², contudo, a análise aprofundada de todos os votos não caberia no tempo hábil para realizar a presente pesquisa. Por isso, a escolha temporal do objeto de análise desta pesquisa estará restrita à medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635 do Rio de Janeiro, sendo material suficiente para a análise como será explicado posteriormente a importância do voto do relator num processo.

⁵¹PAULA, Felipe Duarte Gonçalves Ventura de. O sentido de “ato do Poder Público” e de “preceito fundamental” na ADPF: uma análise da jurisprudência do STF. Acesso em: 19/05/2020. Disponível em <<http://www.sbdp.org.br/publication/o-sentido-de-ato-do-poder-publico-e-de-preceito-fundamental-na-adpf-uma-analise-da-jurisprudencia-do-stf/>>.

⁵²A liminar foi referendada em 05/08/2020 pelo tribunal e deferida em parte em 18/08/2020. Acesso em: em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753442156&prcID=5816502&ad=s#>>. Acesso em 17/10/2020.

Saliento que mesmo que a decisão de mérito não tenha sido proferida, o estudo da cautelar é de extrema importância para a compreensão da adequação dentro de um Estado Democrático de Direito da política de segurança pública. O objetivo da cautelar nesse caso é justamente modificar provisoriamente, como forma de prevenção, a forma que ocorre a segurança pública a fim de evitar que uma lesão grave ao direito da população aconteça, tamanha a barbaridade das mortes causadas por ela.

A lei que dispõe sobre o processo e julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental permite a concessão de medida cautelar (pela lei denominada de "liminar") mediante a decisão de maioria absoluta dos Ministros (art. 5º, *caput*, da Lei 9.882/99). A determinação da liminar consiste na suspensão das medidas que apresentem relação com a matéria do objeto da ação, no caso estudado foi conhecida parcialmente, com o deferimento das seguintes cautelares da arguição, nos seguintes termos⁵³:

(...)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** (...)

5. Deferir a medida cautelar requerida para determinar que o Estado do Rio de Janeiro oriente seus agentes de segurança e profissionais de saúde **a preservar todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais**, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação; (...)

6. Deferir a medida cautelar para acolher o pedido formulado na alínea k, para determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro que **documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida**, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os

⁵³SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF 635. Ministro Relator Edson Fachin. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPastaFachin/anexo/ADPF635MC.pdf>>. Acesso em 19/05/2020.

croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos, bem como armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de backup; (...)

8. Deferir o pedido formulado na alínea g a fim de determinar que, no caso de realização de **operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde**, sejam observadas as seguintes diretrizes:

(i) a absoluta excepcionalidade da medida, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões, com o envio dessa justificativa ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em até 24 horas;

(ii) a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos; e

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

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

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

Assim como ocorre com as outras decisões de controle judicial, abstrato e repressivo⁵⁴, no caso da ADPF não existe na lei com a disposição dos requisitos para concessão da medida cautelar. A composição desses requisitos se apresentam como uma construção jurisprudencial e doutrinária⁵⁵, sendo eles: (i) presença do *fumus boni juris* (fumaça do bom direito), isso é, razoabilidade jurídica da tese apresentada, e, (ii) presença de *periculum in mora* (perigo na demora), que estaria relacionado a relevância do pedido que decorre dos possíveis danos em razão da demora da decisão demandada; e por fim, (iii) conveniência da cautelar em razão da avaliação comparativa do benefício esperado e do ônus da suspensão provisória.

Em suma, a liminar é utilizada em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave (art. 5, §1º da Lei). No caso que está sendo analisado, o nível de morte da população pela intervenção do Estado teve um aumento tão alto no governo de Witzel que se configuraria uma urgência, como pode ser observado pelos pedidos requeridos cautelarmente. Assim como foi dito pelo próprio ministro relator em seu voto de que existe uma *“violação generalizada é a consequência da omissão estrutural do cumprimento de deveres constitucionais por parte de todos os poderes e corresponde, no âmbito constitucional”*⁵⁶. Dessa forma, as condições específicas de deferimento e indeferimento de cada liminar presente na ADPF 635 será objeto de análise da minha pesquisa, o que encaminhará para o entendimento de mérito que será feito posteriormente sobre a constitucionalidade ou não de todas as medidas.

8.2. Análise do voto do relator

Como foi pontuado anteriormente, a análise se restringiu à decisão monocrática do Ministro Edson Fachin (Relator). Em regra, as decisões devem ser proferidas de forma colegiada, isso é, com o voto de todos os ministros.

⁵⁴Dimitri Dimoulis. Soraya Lunardi. CURSO DE PROCESSO CONSTITUCIONAL. Controle de constitucionalidade e remédios constitucionais. 2016. FGV editora atlas. p. 154.

⁵⁵BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2009, 259-303.

⁵⁶ Edson Fachin. Decisão monocrática do Ministro Relator. Supremo Tribunal Federal. ADPF 635. Ministro Relator Edson Fachin. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPastaFachin/anexo/ADPF635MC.pdf>> Acesso em 19/05/2020.

Todavia, existe a competência legal e regimental (art. 5º e 6º do Regimento Interno do STF)⁵⁷ dos Ministros para, em algumas hipóteses determinadas, proferirem decisões de forma monocrática (individual)⁵⁸.

A importância do voto do relator é pelo fato de suas funções (art. 21 e 22 do Regimento Interno do STF) serem variadas e de extrema relevância. A título de exemplificação o relator é o ministro que conhece o caso com maior profundidade, pois, analisa mais detalhadamente, ordena e dirige o processo, e a partir dessa análise prepara o relatório para apresentação. O voto é proferido anteriormente e serve de referência para outros ministros. A escolha do(a) Ministro(a) relator(a) é *pela regra de distribuição por prevenção quando haja coincidência total ou parcial de objetos*, segundo o art. 77-B do Regimento Interno.

Existe, por fim, a previsão de qualquer ministro, em qualquer momento, executando o Relator pedir vistas dos autos, para melhor análise da demanda, como foi o caso do Alexandre de Moraes no caso, que pediu vistas. O julgamento é suspenso até posterior liberação dos autos pelo Ministro e que seja fechado o feito. Mesmo que haja divergência dos outros ministros em relação ao voto do relator, o estudo dessa decisão e de seu conteúdo carrega uma análise importante sobre o entendimento do caso.

Justificado o recorte que foi dado a pesquisa, passo agora a descrever como se deu a fundamentação do relator na seguinte divisão: (i) como foi delimitada a segurança pública; (ii) se ele respondeu e fez referência às categorias indutivas -ou se foram propostas novas categorias - e como se fundamentou.

8.3. Delimitação de Segurança Pública

O primeiro posicionamento do STF nos autos da ADPF 635 foi uma decisão monocrática cautelar do Ministro Relator, Edson Fachin. Essa decisão

⁵⁷Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>. Acesso em 27/05/2020

⁵⁸Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=entendadecisoes>. Acesso em 27/05/2020.

foi extremamente importante para o entendimento do lugar da segurança pública no Supremo, principalmente porque foi uma decisão que buscou abordar todos os pontos trazidos pelos atores da ADPF, isto é, proponente, *amici curiae* e representantes do governo.

De forma abrangente, a abordagem escolhida pelos atores sobre a segurança pública trouxe diferentes facetas da política pública para o STF, pode ser esquematicamente visto da seguinte forma:

Abordagem sobre Segurança Pública por cada ator da ADPF 635	
Proponente (PSB)	Iniciou o debate com a proposta de uma segurança pública menos repressiva e que busque integralmente a preservação da incolumidade das pessoas.
Amici curiae (organizações civis).	A política de segurança exercida no Rio de Janeiro atualmente iria ao contrário da proteção da vida da população e do sentido constitucional de segurança pública.
Representantes do governo e entes públicos (Governador, PGU, MPERJ e AGU).	Defenderam uma política de segurança de combate à criminalidade a todo custo e de que os atos praticados no Rio de Janeiro se justificariam pelo estado de violência que a região se encontra, com a disputa entre combate ao crime organizado e preservação do patrimônio das pessoas.

Tabela 15 - Abordagem da Segurança Pública (elaboração própria).

Adentrando ao voto mais especificamente pode ser dito que o relator teve o cuidado de trazer todos os pontos de vistas explorados pelas manifestações para fundamentar seu voto. Estruturalmente o voto se inicia com um resumo dos 8 principais pontos que serão ditos ao longo das 94 páginas, e posteriormente, ele aborda especificamente cada argumento de sua decisão trazendo as alegações iniciais do proponente, do governador do Estado do Rio de Janeiro logo após, as alegações da Procuradoria Geral Da

União e do Ministério Público Do Rio De Janeiro juntos, e por fim, da Advocacia Geral Da União. No final o relator finaliza trazendo um resumo quais foram os pedidos deferidos e quais foram indeferidos.

8.4. Preenchimento das categorias indutivas

Em relação ao preenchimento das categorias indutivas sugeridas, houve algumas novas trazidas pelo Supremo, na figura do relator, e outras que foram preenchidas de acordo como foram trazidas pelos atores posteriormente. As que foram referenciadas e que as novas foram as seguintes:

Categorias indutivas dos atores referenciadas pelo Relator no voto	Nomenclatura trazida pelo Relator no voto
Cumprimento das preliminares de cabimento.	Ausência de Subsidiariedade
Controle de violações de direitos fundamentais.	Violação Generalizada de Direitos Humanos
Violações de direitos fundamentais	Determinações ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.
Controle de violações dos direitos fundamentais.	
Redução da letalidade policial	
Maior controle das operações	
Uso de instrumentos e equipamentos nas operações	
Papel das instituições e federalismo	

Formalização da
Inconstitucionalidades.

Precedentes

Tabela 16 – Nomenclatura nova das categorias indutivas trazidas pelo STF.

Em relação ao cumprimento das preliminares de cabimento, foi nomeado pelo STF como “(i) Da Ausência de Delimitação do Objeto da Arguição” e “(ii) Exame das Alegações das Partes: Conhecimento da ADPF em caso de Violações Generalizadas de Direitos Humanos”. Para o Fachin, 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.

A partir disso, ele acredita que a petição inicial contenha argumentos suficientes para afastar o justo receio de que uma intervenção excepcional não se transforme em indevida intromissão. Além de pontuar que esses são os requisitos para o conhecimento da ação que permitem espantar qualquer dúvida sobre a forma como deve ser assegurada a efetividade da Constituição.

Dentro dessa categoria o relator traz com maior especificidade sobre a Ausência de Subsidiariedade, para ele a petição inicial atende aos requisitos legais e constitucionais. Diz que a omissão apontada pela inicial é estrutural e tem como referência não apenas a ausência de um plano de enfrentamento da letalidade policial, mas também um déficit da atuação do Ministério Público, o qual nem sempre instaura a competente investigação penal.

O STF relata que as medidas requeridas mesmo que 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. Como se trata de uma situação de generalizada violação de direitos humanos só pode eficazmente ser sanada pela atuação da Corte Suprema. Por meio disso, o alcance da

interpretação constitucional das atribuições de cada um dos órgãos envolvidos foi preenchido e a ação de controle objetivo estaria apta a oferecer solução para o caso.

Em relação à delimitação de política pública, o Ministro traz que a atuação do Poder Judiciário na definição de políticas públicas se dá de maneira excepcional, isso porque o órgão não pode elaborar as leis e não pode alocar recursos do orçamento para obrigar os demais poderes a fazê-lo. A atuação, então, do Judiciário se dá apenas em caso de um quadro de grave inércia dos órgãos estatais competentes, o que poderia comprometer a eficácia de um mínimo sentido de direito fundamental. Por isso, para concretização dos direitos fundamentais por meio de políticas públicas é preciso uma análise conjunta de atos a cargo dos Poderes Legislativo e Executivo e, excepcionalmente, do próprio Poder Judiciário

No presente caso, a finalidade é saber se o STF caberia nessa atuação excepcional do Judiciário pelas omissões presentes na política pública e saber se omissões autorizam a também excepcional atribuição originária de realizar controle de constitucionalidade. Por isso, quando o proponente indica um conjunto aberto de ato do poder público a adoção de uma política pública, ele deixa de apontar de forma precisa e individualizada os atos que constituem essa política pública. Esses atos, individuais e concretos, poderiam justificar a propositura de uma arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Para o Relator, as omissões apontadas não são de difícil comprovação, porque a definição da política pública depende da aprovação de atos normativos específicos. Mesmo que o Governador do Estado tenha sido intimado a trazer os atos normativos que dão suporte à política pública, não ocorreu. Por isso, questionar a “política de segurança pública”, o pedido é especificamente voltado para a adoção de um plano de redução da letalidade policial e em face relação à omissão do controle da utilização da força pelo Estado do Rio de Janeiro.

O STF cria, a partir disso, uma categoria mais específica, que é a da “violação generalizada de Direitos Humanos”, para o Ministro, os requisitos de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental visam, preservar a esfera de atuação de cada uma das instituições públicas.

Por isso, caberia ao Supremo, examinar a violação de um preceito fundamental e o arguente, cabe a demonstração dessa violação ou do justo receio de que ela venha a ocorrer. Essa adequada definição do ato violador é indispensável para que o Supremo não avance nas esferas de atribuições de outros poderes. No conceito constitucional de políticas públicas é uma inovação do constituinte reformador e espaço de incidência de diversas normas constitucionais e internacionais. O direito à vida, como está sendo questionado no presente caso, tem como corolário a garantia de que ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida.

A violação generalizada, a partir disso, é a consequência da omissão estrutural do cumprimento de deveres constitucionais por parte de todos os poderes e corresponde "grave violação de direitos humanos", constante do art. 109, § 5º, da CRFB. Essa 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 onexo.

Na noção de controle de violações dos direitos fundamentais, para o STF os Juízes e Tribunais observem as decisões do Superior Tribunal de Justiça que 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. Além disso, o Ministro decide por 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. Não deixa ainda de pontuar que o Estado que apresenta altos índices de letalidade decorrente das intervenções policiais deve buscar engajar todo seu quadro de servidores, por isso, a exclusão os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial do cálculo.

No que diz respeito à redução da letalidade policial, o ministro fala sobre a necessidade de elaboração de um plano de redução de letalidade e de que o 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 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 compromete a efetiva elucidação dos fatos pela polícia e inviabiliza a própria fiscalização cidadã.

É analisado a necessidade de elaboração de um relatório detalhado produzido ao término de cada operação dos agentes de segurança pública para o acompanhamento da atuação estatal. O controle dessa exigência, para o ministro, é dado por o administrativo e o judicial, em hipóteses de incidentes nas operações, não bastaria 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 CF.

No que diz respeito ao plano de redução da letalidade policial trazido pelo Partido, o Ministro Fachin alega ainda não tem condições de ser examinado, no mérito, porque há dúvidas sobre a ausência de subsidiariedade na hipótese. Existe uma omissão relevante do Estado no tange à elaboração de um plano para a redução da letalidade dos agentes de segurança, mas o reconhecimento da omissão, a declaração da mora e a atribuição de responsabilidade ao Estado do Rio de Janeiro suscitam dúvidas, ao menos no atual momento processual. Por fim, a omissão inconstitucional não seria providência a ser resolvida em sede de cautelar, nos termos do art. 12-F, § 1º, da Lei 9.868, de 1999.

A forma de maior controle das operações será feita, pelo STF, da seguinte maneira: fixação de parâmetros aos órgãos do poder judiciário do estado do rio de janeiro quando da expedição de mandado de busca e apreensão domiciliar; presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais; preservação de vestígios de crimes cometidos em operações policiais e de documentação dos trabalhos das perícias; obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados ao fim de cada operação policial; das restrições para a realização de operações policiais em perímetros escolares; e por fim, da suspensão do sigilo dos protocolos de atuação policial.

A busca por maior controle das operações, a Corte reconhece que a competência do Ministério Público para realizar o controle externo da

atividade policial implica possíveis análises do uso excessivo da força por policiais. Tendo isso em vista, o Ministro traz uma doutrina americana⁵⁹ para defender que políticas mais restritivas do uso de força letal pelas polícias resultariam em menos disparos por policiais e de menos casos de discriminação racial. Em relação a fixação de parâmetros para expedição de mandado de busca e apreensão, o ministro traz a decisão do Superior Tribunal de Justiça que afasta o requisito do perigo na demora.

No que diz respeito às ambulâncias é posto pelo art. 1 da Lei 7385/2016 que estabelece competir ao chefe do Poder Executivo indicar as hipóteses em que a presença de ambulâncias será obrigatória. O problema é que existe uma omissão relativamente à elaboração de um plano de redução da letalidade, é que não há um documento ou uma norma que preveja protocolos de atendimento médico e de urgência em operações por parte do Poder Executivo.

Em relação a preservação de vestígios de crimes cometidos e suspensão do sigilo das operações, o Ministro traz que não é uma previsão apenas nacional, que são precedentes já firmados pela Corte Interamericana e pelo Protocolo de Minnesota sobre a investigação de mortes potencialmente ilegais. A partir disso, a investigação criminal a ser conduzida de forma independente é forma de ser garantido o acesso à justiça (art. 5º, LIX, da CF), no que admite a ação privada nos crimes de ação pública.

Sobre a obrigatoriedade de se elaborar relatórios de cada operação policial, em operações policiais existe uma imprescindibilidade da estrita observância dos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, e o princípio 22 traz ainda a obrigatoriedade do relatório produzido ao término de cada operação como uma exigência de accountability da atuação estatal. Além disso, Tribunais Internacionais de Direitos Humanos têm reconhecido expressamente a necessidade do duplo controle, sempre que houver uma morte ilegal, de responsabilização disciplinar do agente de Estado e criminal,

⁵⁹TERRILL, William e PAOLINE III, Eugene A. The Police Use of Less Lethal Force: Does Administrative Policy Matter? In: Justice Quarterly, v. 34, n. 2, 2017

pela omissão no fornecimento de tais informações (art. 23, II, da Lei 13.869, de 2019).

Ao impedir as operações policiais em áreas de escolas, o STF busca impedir que as crianças deixem de frequentar as aulas em virtude de intervenções policiais, pois isso seria um símbolo de violação de direitos humanos e de falência do Estado em assegurar, com absoluta prioridade, os direitos das crianças.

Na categoria sobre o uso de instrumentos e equipamentos nas operações, o STF traz que não cabe ao Judiciário o exame de todas as situações em que o uso de um helicóptero ou a prática de tiro embarcado possa ser justificada. Seria dever do Executivo justificar à luz da estrita necessidade, no caso a caso, a razão para fazer uso do equipamento.

Dentro do papel das instituições, o STF traz uma categoria nova, sobre as determinações ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. O Ministro traz na sua fundamentação o art. 68 do Pacto de São José da Costa Rica, que estipula que é necessário que se atribua ao Ministério Público o poder-dever de realizar as investigações para a elucidação de fatos que envolvam a execução arbitrária de pessoas. O reconhecimento da competência investigatória do Ministério Público advém da competência material direta do Ministério Público, consoante disposto no art. 129, I e IX, da Constituição Federal. No caso do Rio de Janeiro, o Fachin traz o fato que o MP detém a competência para investigar e não poderia agir com discricionariedade sobre ela, sob pena de compactuar com a irregularidade que deveria ser cuidadosamente apurada. Além disso, porque não pode alegar competência dos delegados de polícia para a realização de investigações de infrações que envolvam os seus próprios agentes atenda à exigência de imparcialidade, como já fundamentado pela Corte Interamericana determinou que, desde a *notitia criminis*, a condução da investigação seja conduzida por órgão diferente daquele que faz parte os agentes suspeitos.

Por isso, o "controle externo" ter sido alocada pela Constituição a um órgão que têm a "independência funcional" (art. 127, § 1º, da CRFB), tal como uma autoridade judiciária. A atividade de controle realizada pelo MP deve ser formalmente independente e imparcial. Diante o caso da Segurança

Pública do Rio de Janeiro, independentemente de previsão legal, não cabe ao Ministério Público exercer discricionariedade sobre a oportunidade de se abrir a devida investigação. Sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente. O exercício dessa atribuição é *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.

Na categoria do federalismo, existe uma para o Ministro uma omissão estrutural dos três poderes e da necessidade de uma solução complexa. O poder Executivo, no exercício de sua competência material para promover as ações de policiamento, deveria dispor de todos os meios legais necessários para cumprir seu papel. Mas o que existe no cenário que é isso não houve, por parte do Ministério Público, por que sua atuação não está "ajustada" aos protocolos e orientações normativas, além de não haver investigação criminal em casos que envolvam agentes de segurança do Estado devam ser conduzidas pelos membros do Ministério Público. Esse poder do MP 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. Os agentes e órgãos de segurança pública não detêm discricionariedade sobre a proteção que deva ser dada ao direito à vida. O ministro conclui, entretanto, que não cabe ao Supremo Tribunal Federal o juízo de imputação sobre eventual atentado praticado pelo Chefe do Poder Executivo.

Nas alegações de inconstitucionalidades, da suspensão de eficácia do art. 2º do Decreto Estadual n. 27.795, de 2001 e da suspensão do art. 1º do Decreto Estadual nº 46.775/2019. Na primeira, é a norma impugnada acaba por autorizar a utilização de helicópteros em casos de confronto armado direito, a dúvida jurídica é saber se é possível a utilização dessa modalidade de intervenção estatal nas operações policiais. A principal obrigação dos Estados é a de legislar sobre o tema. As leis e regulamentos devem conter protocolos sobre quando a força pode ser utilizada. Para isso, os Estados devem incentivar o uso de meios não letais por parte das forças de segurança

pública e justificar todas as circunstâncias que os levaram ao emprego da arma e devem demonstrar que a exceção de seu emprego está plenamente justificada pelas circunstâncias do caso. Os relatórios devem ser examinados por autoridade independente e, em casos de letalidade, devem ser enviados imediatamente à revisão. Nessa visão, seria impossível o uso de helicópteros para tiro, o chamado “tiro embarcado”, mesmo assim, não cabe ao Judiciário o uso dele. O problema da legislação impugnada não é a incompatibilidade absoluta e abstrata entre o Decreto e a Constituição (como apontou a Procuradoria-Geral da República), mas a possibilidade do Estado que já apresenta altos índices de letalidade dessa natureza engajar com incentivos para isso, sem no fim levar a redução ao máximo as intercorrências.

Os precedentes, para concluir, que são trazidos na decisão são da "Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Favela Nova Brasília, que já 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. Em relação a expressão “políticas públicas” como espaço de atuação dos demais poderes que é distante da atribuição originária do Poder Judiciário, como ocorre, v.g., no RE 1.131.552-AgR, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 22.11.2019 e no ARE 1.197.779-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 18.11.2019. Além do Ministro invocar o firmado na ADPF 347- MC, Rel. Min. Marco Aurélio, onde este Supremo Tribunal Federal reconheceu cabível a arguição, ante a situação degradante das penitenciárias no Brasil, a demanda se subsume à hipótese do precedente desta Corte (i) de uma violação generalizada de direitos humanos; (ii) de uma omissão estrutural dos três poderes; e (iii) da necessidade de uma solução complexa que exija a participação de todos os poderes. Por outro lado, o “Estado de Coisas Inconstitucional” não pode servir de válvula de escape ao respeito dos limites procedimentais de atuação desta Suprema Corte.

8.5. Conclusões do voto do Relator

A conclusão do voto foi de que Conclusão do voto foi por rejeitar a preliminar de ausência de ato do poder público, conhecer a arguição. Indeferir, o pedido de medida cautelar o plano de redução de letalidade. Defiro a medida cautelar pleiteada, em menor extensão, para dar interpretação conforme ao art. 2º do Decreto 27.795, de 2001, a fim restringir a utilização de helicópteros nas operações policiais apenas nos casos de observância da estrita necessidade, comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado. Indeferiu a apreensão domiciliar e as ambulâncias e deferiu a medida cautelar requerida para determinar que o Estado do Rio de Janeiro oriente seus agentes de segurança e profissionais de saúde a preservar todos os vestígios de crimes cometidos. Em relação ao deferiu para determinar a elaboração de ato administrativo que regulamente o envio de informações relativas de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizadas escolas. Indeferiu a instalação de GPS em viaturas.

CAPÍTULO 9 — PETIÇÃO INCIDENTAL E DECISÃO CAUTELAR MONOCRÁTICA NA PANDEMIA DA COVID-19

9.1. Pedido de Tutela Incidental pelo PSB

No ano de 2020, houve um agravamento da situação vivenciada pela ADPF 635, isto porque, estamos enfrentando o momento de pandemia mundial de COVID-19, em que medidas de urgências e proteção tiveram que ter sido tomadas desde março. O isolamento social, principal medida adotada, buscava proteger a população e evitar o aumento do número de contágio, acontece que, no Estado do Rio de Janeiro, a situação das comunidades fluminenses se agravou, o número de operações policiais aumentaram - mesmo com o isolamento dos moradores - e o número de mortes nessas regiões cresceram drasticamente. Houve casos em que a polícia chegou a invadir casas de moradores que faziam o isolamento social e ainda mortes de civis que estavam fazendo a distribuição de cestas básicas e alimentos nas regiões.

Diante desse quadro dramático de violação de direitos humanos, o PSB ingressou com um pedido de tutela provisória incidental, pelo agravamento do cenário fático de letalidade da ação policial no Estado em pleno quadro de pandemia da COVID-19. A busca era de proteção principalmente da população mais vulnerável que já vinha sendo a mais atingida pela doença e pela crise econômica decorrente da pandemia.

Os pedidos que fundamentam o ingresso da tutela foram de

“(a) que os óbices suscitados no voto proferido por V. Exa. à concessão de algumas das medidas cautelares postuladas na petição inicial não podem prevalecer;

(b) que, diante da mudança do quadro fático, impõe-se o deferimento de medida cautelar adicional, voltada à proibição de novas operações policiais em comunidades enquanto durar a pandemia do COVI-19, exceto em hipóteses absolutamente excepcionais e devidamente justificadas; e

(c) que, tendo em vista o agravamento do *periculum in mora*, torna-se essencial o deferimento imediato de, pelo menos, algumas das medidas cautelares requeridas – inclusive a referida acima –, para evitar novas mortes e sofrimento."

A fundamentação se baseia em como (i) a existência do *fumus boni juris* em relação a necessidade de controle da letalidade policial no Estado do Rio De Janeiro, (ii) agravamento do *periculum in mora*: escalada da atuação mortal das forças de segurança fluminenses em plena pandemia, e por fim, (iii) medida cautelar de suspensão provisória das operações policiais durante a pandemia, salvo casos excepcionais.

Em relação a primeira, o partido alega que deve haver reconsideração de alguns pontos do voto do relator, visto que ele se manifestou indeferindo outras medidas cautelares que segundo o partido precisam ser formuladas. Isso é o caso da presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais, da instalação de 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 PSB traz que não óbices para a imposição cautelar da formulação do plano de redução da letalidade policial, como foi alegado pelo relator. E, em segundo lugar, porque as medidas indeferidas não estão condicionadas à existência do referido plano. O plano de redução de letalidade policial, mesmo que tenha sido exigido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, não é razão suficiente para o Supremo Tribunal Federal deixar de atuar na matéria. O partido ainda defende por um "diálogo entre as cortes" que não impediria a atuação, isso porque só o STF tem acesso a mecanismos coercitivos para obrigar as autoridades competentes a cumprirem as suas decisões. Além disso, o art. 12-F, § 1º, da Lei nº 9.868/1999 confere a Corte o poder de conceder qualquer outra providência liminar que julgar necessária ao equacionamento de omissões. Portanto, não está a Corte subordinada à mera suspensão de atos normativos ou de processos judiciais e administrativos.

Em relação ao agravamento do *periculum in mora*, o PSB traz três casos que aconteceram no período de pandemia e que agravaram a situação

da segurança pública no Estado. O caso chacina no Morro do Alemão, o caso do João Pedro e o caso de Iago César dos Reis Gonzaga e Rodrigo Cerqueira.

A medida cautelar pleiteada é de que não se realize operações policiais em comunidades durante a epidemia do COVID-19, a não ser em hipóteses absolutamente excepcionais, que devem ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, em atuação conjunta ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

O PSB finaliza trazendo que a decisão monocrática do relator seria a única via de poder sanar essas lesividades, isso porque mesmo que seja importante preservar a colegialidade das decisões da Corte, o transcurso do referido prazo regimental, levou ao agravamento do periculum in mora desde o início do julgamento. A atuação das forças de segurança no Rio de Janeiro aumentou em plena pandemia, e conseqüentemente, o número de incursões em comunidades, com grande número de vítimas fatais e aumento da tensão e insegurança nessas áreas.

9.2. Decisão monocrática do Relator

Ao proferir sua decisão o relator traz em consideração que o julgamento da medida cautelar está suspenso em virtude do pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes. E que por essa razão a reconsideração dos pedidos indeferidos não será feita, o Fachin fica restrito ao exame do requerimento para que as operações policiais somente sejam feitas nos casos de estrita necessidade, devidamente comprovadas.

Na fundamentação, o Ministro Edson Fachin traz que as condicionantes indicadas no pedido de medida cautelar seriam requisitos de proporcionalidade, quando do emprego da força pelo Estado. Para o Ministro, o uso da força só é legítimo se for comprovadamente necessário para proteção de um bem relevante, como a vida e o patrimônio de outras pessoas. O uso da força letal, assim, não se confundiria com uso intencional da força letal com o objetivo de retirar a vida de alguém.

Os Estados nesse sentido devem prever uma escala com diversos protocolos sobre o uso da força, devendo esses serem aplicados e atualizados para que a atuação de seus agentes se dê de modo a assegurar a eles pleno

conhecimento e condições técnicas necessárias. Por isso, os agentes de Estado devem justificar todas as circunstâncias que os levaram ao emprego da arma e demonstrar que a exceção de seu emprego está plenamente justificada.

A situação narrada pelo pedido incidental demonstra, para o Ministro, especial gravidade da omissão do Estado brasileiro. Isso porque o reconhecimento da emergência sanitária internacional levou os entes da federação a adotarem medidas rígidas de controle epidemiológico como quarentena e isolamento. Por outro lado, a permanência de atuação de operações policiais realizadas nesses locais de grande aglomeração fica ainda mais arriscadas e fragilizam a já “baixa *accountability*” que deveria pautar a atuação de todos os agentes públicos. Isso demonstra uma legítima quebra de expectativa de que, com a decisão da Corte Interamericana, novas mortes não viessem a ocorrer. O ministro ainda reforça, por fim, sobre as consequências que emerge do reconhecimento da responsabilidade internacional do Estado é a garantia de não-repetição.

Diante essa fundamentação, o Fachin deferiu a medida cautelar incidental pleiteada, e determinou, sob pena de responsabilização civil e criminal que: (i) não se realizem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do COVID-19 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.

CAPÍTULO 10 – CONCLUSÃO

A partir da análise de todos os documentos que integraram a arguição de preceito fundamental nº 635 no STF, objetivei delinear como a questão da Segurança Pública foi tratada no processo.

A escolha por estudar todos os documentos era justamente entender qual era a abordagem dada por cada ator do processo no seu próprio entendimento sobre segurança. Por essa razão, é importante que retome as subperguntas que disciplinavam a busca pela identificação dos conceitos de Política de Segurança Pública defendidos foi de extrema importância, e o entendimento de como o STF foi colocado no debate de controle dessa política. Por fim, ainda foi buscado analisar se realmente os conceitos trazidos pelos atores foram referenciados pelo STF e se eles foram recepcionados ou repelidos no momento da concessão das liminares no caso.

Para conseguir explorar extensivamente o que foi trazido de forma analítica e poder fazer uma comparação entre as narrativas, o meu trabalho foi separado em blocos de análise.

O primeiro bloco se preocupou em trazer como a situação foi trazida para a Corte, então analisar extensivamente como o proponente (PSB) revelou a pertinência da proposição. O segundo bloco foi análise dos *amici curiae* e a verificação de como eles validaram a opinião do PSB. O terceiro bloco foi apresentação dos representantes de entes públicos que se afastaram dos argumentos fundamentados pela proposição. Por fim, o quarto e último bloco foi avaliação do STF sobre o caso, como ele recepcionou os argumentos trazidos e se a forma como eles foram trazidos se fez referência ou não aos recortes trazidos pelos atores.

Como pode ser percebido, a ADPF como uma ação de controle concentrado exerce uma função própria de reparar ou sanar uma lesão a um preceito fundamental da constituição, decorrente de ato do Poder Público, ou ainda quando houver uma controvérsia a lei ou ato normativo federal. Em todo o momento, as manifestações dos atores se iniciaram justificando o cabimento ou não da presente ação, que foi extremamente importante para

que o STF entendesse se a ação proposta pode ou não ser julgada. Em relação ao cabimento das ações os atores se dividiram no seguinte seguindo:

Análise sobre o cabimento da ADPF	
Favoráveis à ADPF 635	Contrários à ADPF 635
Lesão a preceitos fundamentais.	Ausência de identificação precisa dos atos do poder público que se objetiva impugnar.
ADPF é cabível não só em face de atos comissivos ou omissivos, como também diante de violações sistêmicas a direitos fundamentais.	Pedidos deduzidos nesta ação de controle concentrado de constitucionalidade seria juridicamente impossível.
Atos do Poder Público.	Inepta porque reproduz argumentação eminentemente retórica, genérica e política.
Subsidiariedade inadmissível a ADPF quando existir outro meio eficaz para neutralizar a lesividade.	Ausência da subsidiariedade, podendo a Ação Civil Pública ser utilizada.
ADPF contra atos de efeitos concretos como as sentenças judiciais.	Impossibilidade de atuação desta Corte como legislador positivo.

Tabela 17 - Análise sobre o cabimento da ADPF 635 (elaboração própria).

No que diz respeito a análise dos blocos, o proponente defende que existiria uma violação sistêmica dos direitos fundamentais que resultaria numa atuação do STF, para validar essa situação o PSB se debruça em dados estatísticos e análise fática da situação vivenciada no território. Ademais, o proponente ainda traz que a omissão do Poder Público ocorre por não fazer

cumprir a decisão de diminuição da violência policial quando foi condenado no caso Favela Nova Brasília pela Corte Interamericana.

A estratégia adotada pelo proponente, como pode ser percebido, é de alertar a corte para o problema que está sendo vivenciado no território e pela necessidade de sua intervenção pela violência generalizada dos direitos fundamentais. Ele se utiliza para isso de argumentos de ordem fática e principiológica, ou seja, números e notícias de acontecimentos, e nunca se distancia de como o direito à vida, respeito a criança e adolescente e inviolabilidade do lar não está sendo respeitado na atuação da segurança pública no Estado.

Os *amici curiae*, representados por organizações da sociedade civil que majoritariamente estão engajados com a luta pelos direitos humanos, fortalecem esse pensamento trazendo também fatos, números e episódios emblemático que acontecem nas favelas fluminenses e que justificariam essa situação.

Já os representantes do governo e entidades públicas defendem o não cabimento da proposição por diferentes opiniões, pela inépcia da inicial, pela não existência de uma omissão do poder público e pelo não preenchimento da subsidiariedade da ADPF.

A fundamentação do seu posicionamento está baseada em uma argumentação normativa e uma análise formal, técnica e de cumprimento da legalidade. Para esses atores, não houve uma omissão do Governador do Estado diante a situação da segurança pública, já que normativas, regulamentos e leis para o controle da criminalidade estão previstas. O entendimento para eles de segurança pública está baseado então da incolumidade das pessoas e controle de criminalidade, independente dos meios que foram utilizados para que esse controle seja realizado.

A partir de todas essas informações, o STF foi provocado a se posicionar sobre a situação vivenciada no Estado do Rio de Janeiro em relação a Segurança Pública. O Ministro Edson Fachin faz referência a todos os argumentos levantados pelos atores para proferir seu voto, como foi visto, a própria disposição do voto da cautelar estava subdividido de acordo com as argumentações apresentadas.

O STF vai de encontro com a posição trazida pela proposição de que existiria uma violação generalizada dos direitos fundamentais que por si só justificariam o controle da corte. Ele não se limita a isso, no voto fundamenta que mesmo que o plano de controle de redução da violência policial não seria de sua atribuição, existem outras formas de poder sanar a lesão constitucional que existe no território. Para isso, portanto, o Ministro Relator profere seu voto no sentido de que:

Pedidos deferidos pela decisão cautelar monocrática na ADPF 635

1. Deve preservação de elementos da cena do crime e à melhoria da atuação dos órgãos de perícia técnico-científica
2. Reconhece que a realização de incursões policiais em áreas próximas a escolas, creches, postos de saúde e hospitais deve ser em extrema excepcionalidade
3. Restringe ao uso de helicópteros como plataformas de tiro em operações policiais
4. Deve haver o aperfeiçoamento da atuação do Ministério Público fluminense no combate à impunidade de mortes decorrentes de atuação policial
5. Inconstitucionalidade da exclusão dos indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial do cálculo de gratificações dos agentes de segurança.

Tabela 18 - Pedidos deferidos da ADPF 635 (elaboração própria).

Como pode ser notado, a ADPF 635 escancara como a política de segurança pública atual no Rio de Janeiro está distante do que a Constituição Federal e normas internacionais preveem a respeito dos direitos humanos.

A política do Rio de Janeiro estimula a letalidade policial por meio tanto de utilização de helicópteros como plataforma de tiro, como pela extinção da gratificação para diminuição de mortes decorrente de operações policiais, um

modelo extremamente combativo. Isso porque essa política pública de segurança promove a violação do direito à vida, dignidade humana, segurança e inviolabilidade do domicílio.

Acredito ser importante pensar até que ponto a decisão do STF pode impactar na mudança do cenário da política de segurança do Rio de Janeiro. As decisões do Supremo possuem o papel de assegurar que políticas previstas sejam feitas, controle de inconstitucionalidades e evitar omissão por parte dos representantes do Estado frente à população. Por outro lado, uma situação como a do Rio de Janeiro, que como pode ser visto, se prolonga a um período longo, não estaria adstrita a uma decisão do STF para que seja solucionada.

É nesse sentido que a mobilização de representantes de organizações civis de extrema importância no combate a violência policial e racismo foi o elemento primordial na ADPF 635. A capacidade da Corte poder ouvir e dialogar com pessoas que convivem todos os dias com essas situações e propor juntos soluções fez com que medidas como a proibição de operações policiais na Pandemia de COVID-19 se tornassem possíveis.

Como foi trazido no Capítulo 4, a segurança pública é um conceito difícil de ser preenchido, a tutela pela manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144, CF), não pode ser exercida sem a proteção da dignidade da pessoa humana (art. 1º) e exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar e preservação social. Nessa ideia, diante a violação sistêmica de direitos humanos que acontece na região do Rio de Janeiro, questiono, pois: seria essa uma política de segurança pública adequada?

As manifestações do PSB, das organizações da sociedade civil e de movimentos sociais trazem para o debate que o estado de violações generalizadas e direitos fundamentais infringidos da população fluminense demonstra uma política inadequada e inconstitucional. Essa situação, exige do Estado uma proteção constitucional por meio de medidas concretas e positivas para assegurar e adotar políticas que não criem o risco para os cidadãos. Isso não é o que acontece no Estado, a condução e execução da política letal de Segurança Pública, em que as próprias instituições, como o

Ministério Público, impactam de maneira desproporcional à população que mora na favela e majoritariamente preta do Estado do Rio de Janeiro.

Já o Governador do Estado do Rio de Janeiro, a Advocacia Geral da União, do Ministério Público do Rio de Janeiro e a Procuradoria Geral da União, acreditam que a política atual se mostra eficiente e adequada. Para esses atores, como foi visto, a implementação de novas tecnologias como GPS e câmeras mobilizariam um recurso financeiro que o Estado não disponibiliza e não necessita. Além disso, para eles a necessidade da violência se dá pelo alto índice de criminalidade nessas regiões, e ainda assim, afirmam que todos os casos em que “incidentes” acontecem nessas operações existe a investigação pelo Ministério Público.

Não podemos deixar de trazer que a eficiência defendida pelo representante do governo que teoricamente justificariam a atuação truculenta da polícia mostra-se falaciosa, além de não controlar os problemas relacionados atos ilícitos nessas regiões. Vale ainda pensarmos que a morte de pessoas não é o que está previsto em nosso ordenamento jurídico e procedimento penal como meio para solucionar a ação contrária à lei. Em nenhuma hipótese a utilização injustificada de armas de fogo na segurança pública não é autorizada em nosso sistema jurídico.

É nesse sentido que, cumprindo o que está consagrado em nossa democracia pela separação de poderes e controle recíproco entre os entes (checks and balances), a intervenção do STF mostrou uma tentativa de garantir que os direitos fundamentais dessa população estejam resguardados. É esclarecido que a intervenção do Judiciário não pode substituir a competência privativa do Executivo na Segurança e nem o papel do Legislativo. Entretanto, havendo a situação como se apresenta na região fluminense sobre as atuações violentas em operações policiais, cabe o Poder Judiciário controlar a constitucionalidade das políticas públicas diante a violação generalizada que acontece no território. O STF (e o judiciário) não possuem o controle no âmbito da tomada de decisões de políticas educacionais, mas possuem a capacidade de serem provocados para analisar a escolha do gestor a partir de noções de razoabilidade, de adequação, de necessidade e de proporcionalidade, como acontece no presente caso.

A presente arguição está longe de conseguir solucionar todos os problemas que perpetuam na segurança pública do Rio de Janeiro, mas no âmbito das operações policiais ela busca controlar quais são as hipóteses e forma que acontecem. Para isso, o STF se posiciona no sentido de garantir o direito à vida, das crianças e dos adolescentes e da integridade das pessoas. Sem, de toda forma, esquecer os debates que perpassam em relação ao racismo estrutural que incidem sobre a população negra, o STF busca controlar esse estado de violações gravíssimas aos direitos humanos decorrentes da atuação policial nas favelas fluminenses.

BIBLIOGRAFIA

1. Metodologia

BERNARDET, J. C. Cineastas e as Imagens do Povo. São Paulo: Brasiliense. 198. p. 183.

EISENHARDT, K.M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*. New York, New York, v. 14 n. 4

KLAFKE, Guilherme Forma. Os acórdãos do STF como documentos de pesquisa e suas características distintivas. 2015. Disponível em <https://www.academia.edu/17431113/Os_Ac%C3%B3rd%C3%A3os_do_STF_como_documentos_de_pesquisa_e_suas_caracter%C3%ADsticas_distintivas>.

MACHADO, Maíra Rocha (Org.). Pesquisar empiricamente o direito. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 378.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. Monografia jurídica: Passo a passo - projeto, pesquisa, redação e formatação. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 69.

QUIVY, R.; Campenhoudt, L.. Manual de investigação em ciências sociais. (trad. João Marques). 1992. Lisboa: Gradivas.

2. Documentos do caso

Partido Socialista Brasileiro - PSB. Petição Inicial. ADPF 635. Disponível em

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751436238&prcID=5816502#>>. Acesso em 27/05/2020.

Renato de Lima França. Manifestação da Advocacia Geral da União. Disponível em

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751665082&prcID=5816502#>>. Acesso em 27/04/2020.

EDUCAFRO – Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes. Manifestação de *Amicus Curiae*. ADPF 635. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751746178&prcID=5816502#>>. Acesso em 27/05/2020.

Defensoria Pública do Estado Do Rio de Janeiro. Manifestação de *Amicus Curiae*. ADFP 635. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751880407&prcID=5816502#>>. Acesso em 27/05/2020.

Justiça Global. Manifestação de *Amicus Curiae*. ADFP 635. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752078492&prcID=5816502#>>. Acesso em 27/05/2020.

Augusto Aras. Manifestação do Procurador Geral da União. ADFP 635. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752137383&prcID=5816502&ad=s#>>. Acesso em 27/05/2020.

Conectas Direitos Humanos e Redes da Maré. Manifestação de *Amicus Curiae*. ADFP 635. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752440050&prcID=5816502#>>. Acesso em 27/05/2020.

MNU, ISER, Coletivo Papo Reto, Movimento Mães de Manguinhos, Rede contra Violência, Fala Akari. Manifestação de *Amicus Curiae*. ADFP 635. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752450303&prcID=5816502#>>. Acesso em 27/05/2020.

Manifestação do MPRJ. ADFP 635. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752492921&prcID=5816502#>>. Acesso em 27/05/2020.

Ministro Relator Edson Fachin. Voto do relator. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADFP 635. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPastaFachin/anexo/ADPF635MC.pdf>>. Acesso em 19/05/2020.

PSB. Petição de Tutela Provisória Incidental. ADFP 635. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752772344&prcID=5816502#>>. Acesso em 27/05/2020

Ministro Edson Fachin. Decisão monocrática do Relator. ADFP 635. Disponível em

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752899148&prcID=5816502&ad=s#>>. Acesso em 20/06/2020.

3. Bibliografia da pesquisa

BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2009, 259-303.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 559.646 AgR. Segunda Turma. Relatora: Min. Ellen Gracie. Julgamento 7-6-2011, DJE de 24-6-2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.819. Tribunal Pleno. Relator: Min. Eros Grau. Julgamento: 6-4-2005, DJ de 2-12-2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 593.727. Tribunal Pleno. Relator: Min. Cezar Peluso. DJ de 24/08/2001.

DIMOULIS, Dimitri. LUNARDI, Soraya. Curso de Processo Constitucional. Controle de constitucionalidade e remédios constitucionais. 2016. FGV editora atlas. p. 152.

FLORES, Tarsila. Cenas de um genocídio: homicídios de jovens negros no Brasil e a ação de representantes do Estado. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 19.

ICJBRASIL. Relatório. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19034/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 20/06/2020.

LIPSKY, Michael. Street-level bureaucrats. Nova York: Russel Sage, 1980.

MOELLER, Hans-Georg Luhmann Explained. From Souls to Systems. Chicago: open Court, 2006, p. 71.

MUNIZ, Jacqueline, PROENÇA JR., Domício, DINIZ, Eugênio. "Uso da Força e Ostensividade na Ação Policial". Conjuntura Política: Boletim de Análise do Departamento de Política da UFMG. Belo Horizonte, Abril de 1999; pp.: 22 – 26

MUNIZ, Jacqueline. Discricionariedade policial e a aplicação seletiva da lei na democracia. Revista Última Ratio, Rio de Janeiro, n. 2, 2008. p. 97-12.

OLIVEIRA, Antônio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, 2012.

ONU, Comissão de Direitos Humanos. "Civil and Political Rights, including the questions of Torture and Detention." Report of the Special Rapporteur, Sir Nigel Rodley. Documento E/CN.4/2001/66/Add.2. Parágrafo 158.

PALMA, Juliana. Agentes Públicos de Linha de Frente: a ponta criadora do Direito Administrativo. *Direito do Estado*. 16 de março de 2016. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/juliana-palma/agentes-publicos-de-linha-de-frente-a-ponta-criadora-do-direito-administrativo>>. Acesso em 24/05/2020

PAULA, Felipe Duarte Gonçalves Ventura de. O sentido de "ato do Poder Público" e de "preceito fundamental" na ADPF: uma análise da jurisprudência do STF. Acesso em: 19/05/2020. Disponível em <<http://www.sbdp.org.br/publication/o-sentido-de-ato-do-poder-publico-e-de-preceito-fundamental-na-adpf-uma-analise-da-jurisprudencia-do-stf/>>.

SCHLITTLER, Maria Carolina. "Matar muito, prender mal". A produção da desigualdade racial como efeito do policiamento ostensivo militarizado em SP. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar. 2016; Cano, Ignacio. Racial Bias in police use of lethal force in Brazil. *Police Practice & Research*, v. 11, p. 31-44, 2010

SÉRGIO, Renato. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142019000200053&script=sci_arttext&tlng=en> Acesso em 17/05/2020

TERRILL, William e PAOLINE III, Eugene A. The Police Use of Less Lethal Force: Does Administrative Policy Matter? In: *Justice Quarterly*, v. 34, n. 2, 2017

WEBER, Max. *Economy and society*. New York: Bedminster Press, 1968.

ZIMRING, F. E. *When police kill*. Cambridge: Harvard University Press, 2017; FRYER Jr, Roland G. An empirical analysis of racial differences in police use of force. No. w22399. National Bureau of Economic Research, 2016.

ANEXO

Tabelamento do levantamento bibliográfico sobre Segurança Pública

- https://docs.google.com/spreadsheets/d/1LQGX02_aDwNuIWM1tyVGjMKvFq5JgLBEwhHEfKbYyIw/edit?usp=sharing

Tabelamento dos fichamentos dos documentos da ADPF 635

- https://docs.google.com/spreadsheets/d/1WSBnTQ52IU-N4DQPOyJRtK_t6B1q-7Ng_uuHBqE55Lg/edit?usp=sharing