

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Programa de Pós-Graduação em Direito, Regulação e Políticas Públicas



ADPF 635: Estudo de Caso sobre Obstáculos e Avanços no Combate à
Violência Policial e o Racismo

Flaviane Montalvão Siqueira

Brasília

2025

Flaviane Montalvão Siqueira

ADPF 635: Estudo de Caso sobre Obstáculos e Avanços no Combate à
Violência Policial e ao Racismo

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Direito, Regulação e
Políticas Públicas na Universidade de
Brasília, como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Direito e
Políticas Públicas.

Data de aprovação: ____ / ____ / ____

Banca examinadora:

Prof. Dr. (Orientador) Evandro Piza C.
Duarte - UNB

Prof. Dra. Flávia Martins de Carvalho

Prof. Dr. Gabriel Haddad Teixeira

Prof. Dra. Fernanda Lage (suplente)

Brasília

2025

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Ma	<p>Montalvão Siqueira, Flaviane ADPF 635: Estudo de Caso sobre Obstáculos e Avanços no Combate à Violência Policial e o Racismo / Flaviane Montalvão Siqueira; orientador Evandro Piza Charles Duarte . Brasília, 2025. 129 p.</p> <p>Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade de Brasília, 2025.</p> <p>1. ADPF 635. 2. Violência Policial. 3. Racismo Institucional. 4. Supremo Tribunal Federal. I. , Evandro Piza Charles Duarte, orient. II. Título.</p>
----	---

RESUMO

Esta dissertação analisa a ADPF 635, ação movida no STF em 2019, como um estudo de caso sobre os desafios e progressos no enfrentamento da violência policial racializada no Rio de Janeiro. O trabalho investiga de que modo este processo pode efetivamente transformar tais práticas.

A metodologia, de natureza qualitativa, baseia-se na análise detalhada dos autos do processo e no diálogo com um referencial teórico crítico sobre racismo estrutural, necropolítica e litigância estratégica.

Os resultados indicam que a ADPF 635 foi um marco ao judicializar o tema, obtendo medidas cautelares inéditas e uma decisão final que instituiu um sistema de monitoramento e protocolos para o uso da força. A participação da sociedade civil mostrou-se fundamental para o processo.

Contudo, conclui-se que a efetividade das decisões é limitada pelo descumprimento reiterado pelo Estado e por uma falha central do STF: reconhecer a letalidade, mas não enfrentar o racismo como sua causa estrutural. O julgamento simboliza, assim, um avanço jurídico formal que convive com a persistência de uma realidade opressiva, revelando os limites do Direito para promover mudanças estruturais.

Palavras-chave: ADPF 635; Violência Policial; Racismo Institucional; Supremo Tribunal Federal (STF)

ABSTRACT

This dissertation analyzes Allegation of Breach of Fundamental Precept (ADPF) 635, filed with the Brazilian Federal Supreme Court (STF) in 2019, as a case study on the obstacles and advances in combating police violence and racism in the state of Rio de Janeiro. The central research question is: how can ADPF 635 effectively contribute to transforming police practices structured by racism? The methodology is qualitative, based on detailed document analysis of the case records—including the initial petition, decisions, votes, public hearing transcripts, and *amici curiae* briefs—articulated with a critical theoretical framework encompassing structural racism, necropolitics, and strategic structural litigation. The results indicate that ADPF 635 constituted a milestone by bringing the discussion of lethal and racialized police violence to the judiciary, resulting in unprecedented measures and a final ruling that established a complex system of monitoring, data transparency, and use-of-force protocols. The participation of civil society organizations and victims of state violence was crucial for legitimizing the case and incorporating the lived reality of institutional violence. However, the study concludes that the effectiveness of the decisions is limited by repeated non-compliance by the state and a central failure of the STF: while recognizing the gravity of police lethality, the Court failed to name and confront racism as its structural core. The final ruling, which declared the cessation of the Unconstitutional State of Affairs, symbolizes this contradiction—a legal and formal advance that coexists with the persistence of an oppressive reality, revealing the profound challenges of using the law to dismantle centuries-old structures of oppression.

Keywords: ADPF 635; Police Violence; Institutional Racism; Brazilian Federal Supreme Court (STF).

Agradecimentos

Desde os anos de graduação em Direito na Universidade de Brasília, onde sob a admirável orientação do Professor Evandro Charles Piza Duarte desenvolvi pesquisa sobre encarceramento em massa, invasão de domicílio, violência policial e racismo no sistema penal, essas questões tornaram-se um eixo vital de minha formação.

Retomar esta jornada no mestrado, novamente sob a orientação do Professor Piza Duarte, cuja trajetória acadêmica na defesa dos direitos humanos e contrária as violências cotidianas cometidas pelo Estado é brilhante, representa mais que uma honra: é o reencontro com uma linhagem acadêmica comprometida com a descolonização do Direito.

Para a autora, esta investigação acadêmica é o resultado de um percurso ético, intelectual e profissional profundamente entrelaçado com o tema.

Este trabalho nasce, portanto, de um lugar duplamente comprometido: como pesquisadora que enxerga na academia um espaço de denúncia e proposta, e como operadora do Direito que vivencia os impasses e dificuldades na transformação institucional.

Hoje, atuando na área penal em gabinete de Ministro no âmbito STF, já tendo trabalhado com três ministros distintos, testemunho diariamente a tensão dialética entre avanços e retrocessos que permeiam a ADPF 635.

Cada despacho, cada relatório do Conselho Nacional de Justiça, cada audiência pública refletiu a luta, a disputa titânica por accountability em instituições historicamente blindadas. As liminares concedidas pelo Ministro Edson Fachin, proibindo operações policiais em comunidades durante a pandemia e determinando a supervisão judicial de letalidade, foram marcos importantíssimos no Direito brasileiro. Contudo, toda a implementação das decisões esbarra na inércia burocrática e na cultura belicista que transforma corpos negros em alvos.

Agradeço as minhas colegas de mestrado Roberta, Lívia, Giovanna pelas boas discussões, conselhos e boas escritas.

Agradeço à Cristina, minha atual chefe e a quem posso considerar como amiga, pela grande oportunidade profissional que este mestrado me apresentou. Muito obrigada.

Ao professor Evandro, toda a minha gratidão pela orientação e por toda a luta acadêmica e profissional que inspira não só seus alunos como toda a comunidade.

Aos meus amigos e família, pelo apoio, paciência e amor. Sem vocês, eu nada seria.

Ao meu amor, Fábio Cosme que divide o cotidiano, a vida e os sonhos comigo. Felicidade sem ser compartilhada não se completa, e a minha só faz sentido quando é nossa.

A jornada é longa, porém cada passo revela horizontes de transformação. É com este compromisso que seguimos tentando fundir o saber acadêmico à ação profissional, para erguer, dia após dia, os alicerces de uma realidade mais justa e promissora.

**E os camburão o que são?
Negreiros a retrafficar
Favela ainda é senzala, jão
Bomba relógio prestes a estourar**

(Emicida)

À minha mãe (in
memoriam).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1: ADPF 635/STF ANTECEDENTES À PROPOSITURA E ANDAMENTOS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	20
1.2 O contexto antecedente à propositura da ADPF 635/STF	22
1.2 A Petição Inicial.....	27
1.4 Andamentos no Supremo Tribunal Federal	30
1.4.1 Decisão Cautelar do Ministro Fachin (Junho/2020)	31
1.4.2 Pedido de Tutela Provisória Incidental e Liminar do Min. Edson Fachin.....	32
1.4.3 Julgamento no Plenário Virtual (Agosto/2020)	32
1.4.4 Julgamento do conhecimento da ADPF 635 (Agosto/2020)	33
1.4.5 Resumo dos Votos na Medida Cautelar.....	35
1.4.6 Convocação de Audiência Pública (Dezembro/2020)	38
1.4.7 Audiência Pública (Abril/2021)	39
1.4.8 Determinação de Acesso a Informações (Junho/2021)	45
1.4.9 Embargos de Declaração (Fevereiro/2022)	46
1.4.10 Determinações do Ministro Relator	47
1.4.11 Manifestação do PSB sobre descumprimento de determinações (Março/2024).....	48
1.4.12 Relatório do CNJ (Abril/2024)	49
1.4.13 Manifestação do Estado do RJ (Maio/2024)	50
1.4.14 Audiência de Conciliação (Junho/2024)	50
1.4.15 Manifestações finais e andamentos	51
1.5 O Julgamento.....	56
1.5.1 Dispositivo do Voto proferido monocraticamente pelo Ministro Relator Edson Fachin	57
1.5.2 O Voto per curiam na ADPF 635.....	58
1.6 Tabela com as principais etapas, avanços e limitações da ADPF 635	71
1.7 Tabela com o contraste entre os argumentos dos Ministros do STF e os depoimentos das vítimas no Capítulo 1	72
CAPÍTULO 2: IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E DE CIDADÃOS DIRETAMENTE AFETADOS PELA VIOLÊNCIA ESTATAL	74
2.1 Como ocorreu a participação de organizações da sociedade civil na formulação e andamento da ADPF 635	81

3.1 Breve introdução	86
3.2 Referencias teóricos	867
3.3 Como as Organizações Sociais envolvidas no processo, lidaram com os conceitos de racismo institucional/estrutural na ADPF 635?	90
3.4 Como os Ministros lidaram com os conceitos de racismo institucional/estrutural e violência policial na ADPF 635?	98
3.4.1. O Voto do Ministro Relator	99
3.4.2 A Sessão de Julgamento: Apartes e Debates.....	103
3.4.3 Votos vogais apresentados pelos Ministros Flávio Dino, André Mendonça, Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes.....	107
3.4.4 O voto per curiam e seu apagamento da discussão em torno do racismo na ADPF 635	115
3.4.5 Tabela: Estratégias Argumentativas e a Omissão do Racismo Estrutural nos Votos Ministeriais na ADPF 635	118
CONCLUSÃO: UM TRIUNFO(?) AGRIDOCE E OS LIMITES DA TRANSFORMAÇÃO INSTITUCIONAL	120
REFERÊNCIAS.....	125

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Linha do Tempo - Antecedentes da ADPF 635 (1993-2019) 20

Figura 2 – Linha do Tempo - Tramitação da ADPF 635 no STF (2019-2024) 21

Figura 3 – Linha do Tempo - Fase Final do Julgamento da ADPF 635 (2024-2025)
..... 21

LISTA DE TABELAS

Tabela com as principais etapas, avanços e limitações da ADPF 635	71
Tabela com o contraste entre os argumentos dos Ministros do STF e os depoimentos das vítimas no Capítulo 1	72
Tabela: Estratégias Argumentativas e a Omissão do Racismo Estrutural nos Votos Ministeriais na ADPF 635.....	118

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ABC	Associação Brasileira de Criminalística
ACP	Ação Civil Pública
ADEPOL	Associação dos Delegados de Polícia do Brasil
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ASSERJ	Associação de Supermercados do Estado do Rio de Janeiro
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CEJIL	Centro pela Justiça e o Direito Internacional
CFOAB	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CORE	Coordenadoria de Recursos Especiais
DPE-RJ / DPERJ	Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
ECI	Estado de Coisas Inconstitucional
EDUCAFRO	Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes
FAFCAERJ	Federação das Associações de Favelas, Comunidades e Amigos do Estado do Rio de Janeiro
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
GAETS	Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas
GENI	Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos
HC	Habeas Corpus
IARA	Instituto de Advocacia Racial e Ambiental
IAL	Instituto Anjos da Liberdade
IBCCRIM	Instituto Brasileiro de Ciências Criminais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDPN	Instituto de Defesa da População Negra
ISER	Instituto de Estudos da Religião
LADIH	Laboratório de Direitos Humanos
MIAE	Mortes por Intervenção de Agente do Estado
MPERJ / MP-RJ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
MNU	Movimento Negro Unificado
NAJUP	Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OAB-RJ	Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Rio de Janeiro
ONU	Organização das Nações Unidas
PMERJ	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
SEMOVE	Federação das Empresas de Mobilidade do Estado do Rio de Janeiro
SESP	Secretaria de Estado de Segurança Pública
SINDOPERJ	Sindicato dos Operadores Portuários do Estado do Rio de Janeiro
SINESP	Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública

STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJERJ	Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UPP	Unidades de Polícia Pacificadora
UPA	Unidade de Pronto Atendimento

INTRODUÇÃO

A realidade brasileira no século XXI permanece marcada por um paradoxo civilizatório: enquanto a Constituição de 1988 erigiu a dignidade humana como pilar fundamental, práticas estatais cotidianas perpetuam violações sistêmicas que atingem desproporcionalmente populações historicamente marginalizadas.

Neste cenário de fraturas expostas, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635 (ADPF 635), proposta perante o Supremo Tribunal Federal (STF) em 2019, configura-se não apenas como um processo jurídico, mas como um laboratório privilegiado para analisar os limites e possibilidades do Direito na transformação de estruturas institucionais contaminadas diariamente pelo racismo e pela violência.

O julgamento desta ação de natureza estrutural, que em seu curso declarou o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) nas políticas de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, insere-se em um contexto internacional e interno de profunda crise.

A condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Favela Nova Brasília em 2017 evidenciou que a letalidade policial aqui funciona como política de Estado.

No mesmo sentido, no julgamento da ADPF 347, o STF já reconheceu o colapso penitenciário como ECI, expondo a miséria social disseminada. A ADPF 635 avança nesse diagnóstico ao enfrentar o núcleo duro da violência institucional: o *modus operandi* policial fundado no perfilamento racial, definido pela Organização das Nações Unidas (ONU) como "a associação sistemática de características físicas a atividades criminosas"¹, sendo sua expressão mais brutal, o genocídio da juventude negra.

¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Perfilamento racial e direitos humanos**. In: *Relatório do Grupo de Trabalho de Especialistas sobre Pessoas de Ascendência Africana*. 47ª sessão do Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/47/53, 19 abr. 2021, parágrafo 18.

Esta dissertação, escrita como requisito de conclusão no programa de Mestrado profissional em Direito e Políticas Públicas na Universidade de Brasília, assume como objeto central a análise do julgamento da ADPF 635, principalmente como a participação popular ocorreu e como os conceitos de racismo estrutural/institucional foram utilizados pelos sujeitos processuais.

A questão de pesquisa central é: de que modo a ADPF 635 pode, de fato, contribuir para a transformação das práticas de violência policial estruturadas pelo racismo no Rio de Janeiro? Além disso busca-se compreender de que modo a Suprema Corte Brasileira entende como as vítimas compreendem o racismo nas práticas estatais.

Neste trabalho, defendo que a ADPF 635 simboliza os micro-avanços por meio dos quais sociedades traumatizadas reconstroem suas instituições: um processo lento e fragmentado, mas que acreditamos ser capaz de abrir fendas nas seculares estruturas de opressão e, assim, melhorá-las. Todavia, há uma série de estratégias dentro de um processo judicial que acabam silenciando a posição das vítimas.

Porém, como alerta esta pesquisa, tal processo é reversível e permanentemente ameaçado. O retrocesso não é um fantasma abstrato: materializa-se em discursos de "guerra às drogas" que ressignificam o racismo, em propostas legislativas que flexibilizam o controle de armas, e na naturalização midiática da violência letal como método.

Estudar a ADPF 635 foi, assim, mapear tanto as brechas de esperança, nas vozes das mães que perderam seus filhos nas mãos de uma polícia despreparada e que viola direitos humanos, quanto os campos minados que cercam qualquer tentativa de desmontar a complexa estrutura que trabalha de forma industrial e punitivista.

Ao articular a teoria crítica (do racismo estrutural à criminologia pós-colonial), a análise processual e os dados empíricos, esta dissertação almeja contribuir para uma epistemologia jurídica transformadora.

De acordo com a perspectiva de Lélia Gonzalez (2020, p. 55), o racismo brasileiro opera por meio de uma efetivação simbólica, utilizando-se de mecanismos

socialmente neutros em aparência – dentre os quais se inclui a própria lei – para se realizar concretamente.

Desse modo o horizonte do trabalho é claro: entender como os processos, como a ADPF 635, podem alavancar um novo paradigma de segurança pública, onde o preceito constitucional da igualdade deixe de ser, nas palavras do próprio STF no julgamento do Habeas Corpus 208.204/SP, "uma promessa suspensa pela cor da pele".

Assim, este trabalho busca compreender se e como o STF, por meio da ADPF 635, pode romper, ainda que parcialmente, com a lógica de gestão da morte que marca a segurança pública brasileira, compreendendo o processo como uma arena jurídica e política de disputa sobre segurança pública.

Optou-se por manter trechos extensos das falas colhidas na audiência pública realizada pelo STF no âmbito da ADPF 635, em conformidade com a orientação do orientador Evandro Duarte Piza e com os objetivos desta pesquisa. Essa decisão fundamenta-se na necessidade de preservar a integridade discursiva das falas e dos votos, que carregam densidade semântica e simbólica essencial para compreender a dimensão humana do litígio estrutural.

Além disso, a manutenção das transcrições integrais assegura autenticidade e transparência, permitindo que o leitor tenha acesso direto às vozes historicamente silenciadas e compreenda como a violência estatal é narrada pelos sujeitos que são atingidos diretamente.

Essa escolha metodológica também se justifica pelo caráter epistemológico da pesquisa, que busca evidenciar a tensão entre a linguagem técnica do direito, aqui se caracterizando pelos votos dos Ministros do STF, e a experiência vivida das populações afetadas, garantindo que essas vozes não sejam reduzidas a meros dados estatísticos, mas reconhecidas como elementos centrais para a análise crítica à luz do referencial teórico adotado, especialmente no que se refere ao racismo estrutural, à necropolítica e à colonialidade da justiça.

No primeiro capítulo, traçarei uma descrição detalhada do percurso processual da ADPF 635, desde os seus antecedentes históricos, como a condenação do Brasil

na Corte Interamericana pelo Caso Favela Nova Brasília e a Ação Civil Pública da Maré, até a tramitação e as decisões no STF. Ele apresenta a linha do tempo do julgamento, analisa a petição inicial e descreve os principais votos e decisões cautelares, com o objetivo de contextualizar o caso e demonstrar a resistência e os entraves institucionais enfrentados para a implementação das medidas determinadas pela Suprema Corte.

O segundo capítulo analisará o papel fundamental desempenhado pela sociedade civil organizada e, especialmente, pelas vítimas da violência de Estado no âmbito da ADPF 635. Argumenta-se que a participação desses atores, por meio de sua admissão como *amici curiae* e de seus comoventes depoimentos na audiência pública, foi crucial para humanizar o debate, conferir legitimidade à ação e pressionar por uma resposta jurisdicional que considerasse a realidade concreta da violência institucional, caracterizando-a como um exemplo paradigmático de litigância estrutural.

No capítulo final realiza-se uma análise crítica dos votos e das falas dos Ministros do STF durante o julgamento, utilizando-se do referencial teórico de autoras que estudam a interseção entre Direito, racismo e sistema de justiça. O capítulo contrasta a ampla argumentação sobre racismo institucional apresentada pelas organizações da sociedade civil com a abordagem dos ministros, concluindo que o Tribunal, embora tenha reconhecido a letalidade policial, falhou em nomear e enfrentar o racismo como seu eixo central, perpetuando uma postura de "negação" que limita o potencial transformador da decisão.

CAPÍTULO 1: ADPF 635/STF ANTECEDENTES À PROPOSITURA E ANDAMENTOS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

1.1 Linha do tempo do julgamento

Conveniente, apresentarei uma linha do tempo com os principais andamentos do julgamento da ADPF 635/STF.

Figura 1: Linha do Tempo - Antecedentes da ADPF 635 (1993-2019)

Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base nos dados da pesquisa.

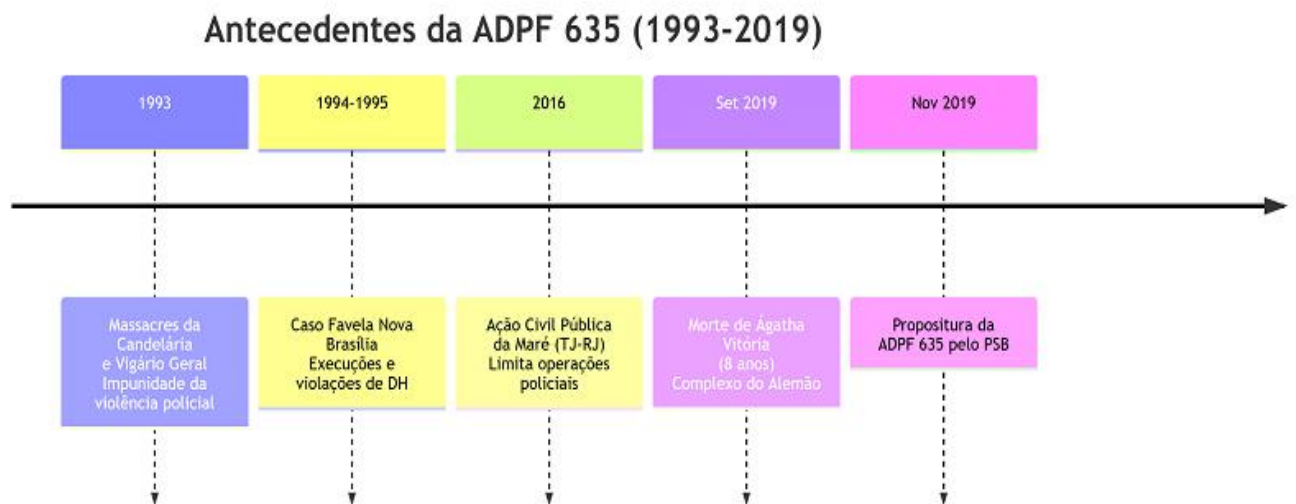


Figura 2: Linha do Tempo - Tramitação da ADPF 635 no STF (2019-2024)

Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base nos dados da pesquisa.

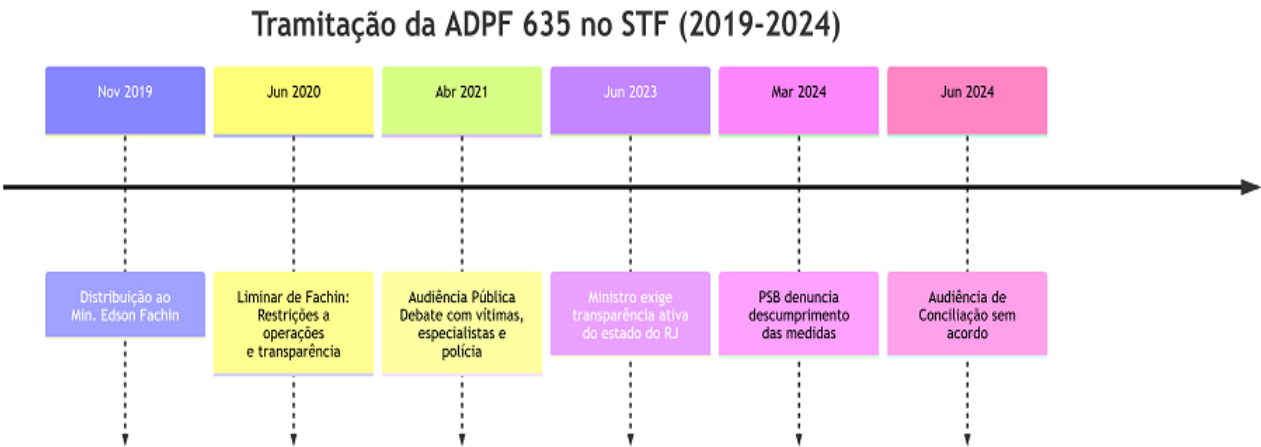
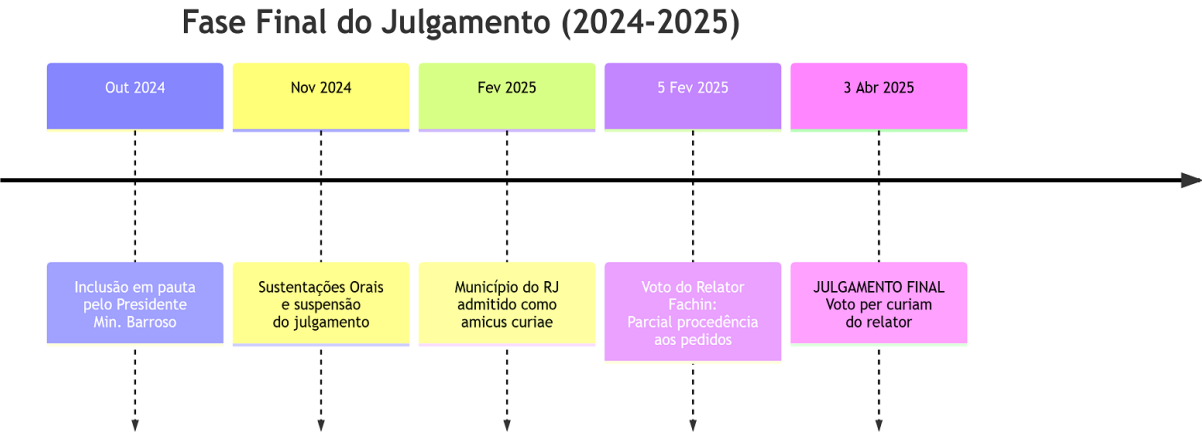


Figura 3: Linha do Tempo - Fase Final do Julgamento da ADPF 635 (2024-2025)

Fonte: Elaborado pela autora (2025) com base nos dados da pesquisa.



1.2 O contexto antecedente à propositura da ADPF 635/STF

No contexto da crescente preocupação com a justiça social e os direitos humanos, destacando-se a condenação do Estado brasileiro na Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) no caso chamado Favela Nova Brasília em 16/02/2017, verifica-se que o Brasil e o Estado do Rio de Janeiro encontram-se diante de um grande desafio: o saneamento de inúmeras omissões e ações inconstitucionais na relação entre a aplicação da lei e a violência policial.

São latentes os problemas enfrentados na prática policial cotidiana, esbarrando-se no conceito de perfilamento racial e inúmeras discriminações e desrespeito aos direitos humanos, o que ocasionou, além da mencionada condenação na Corte IDH, a declaração pelo STF do Estado de Coisas inconstitucional (ECI) no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, em 4/10/2023, diante da violação massiva de direitos fundamentais no sistema prisional brasileiro.

Ante as graves e persistentes omissões do Estado frente às violações na segurança pública no estado do Rio de Janeiro e da necessidade de medidas concretas, foi interposta a ADPF 635 no STF, conhecida como ADPF das favelas.

No presente capítulo, farei um esforço descritivo dos antecedentes à formação do processo, descrevendo como ele se formou, como as entidades não governamentais e a sociedade civil se articularam em sua propositura, descrevendo também como discussão em torno dos conceitos de racismo institucional e estrutural ganham importância na discussão do tema.

A violência policial e o racismo no Brasil são fenômenos estruturantes, cujas raízes remontam ao período colonial e à escravização de africanos (Silva, 2022).

Após a abolição da escravidão em 1888, a ausência de políticas de reparação e a marginalização da população negra consolidaram um sistema de exclusão social e criminalização da pobreza (Moreira, 2020).

No século XX, a polícia brasileira foi moldada de forma repressiva, uma herança do colonialismo e que foi aprofundada durante a ditadura militar (1964–1985), quando

práticas como tortura e execuções extrajudiciais foram sistematicamente empregadas contra opositores políticos e comunidades periféricas (Fico, 2008).

A redemocratização trouxe avanços formais com a Constituição de 1988, mas não alterou a lógica seletiva da violência estatal, que continua a atingir desproporcionalmente corpos negros e periféricos (Mbembr, 2016).

A década de 1990 marcou a visibilização crítica da letalidade policial, com casos como o massacre da Candelária (1993) e de Vigário-Geral (1993), nos quais jovens negros foram executados por grupos de extermínio com participação policial (Cano, 1997). Tais episódios evidenciaram a impunidade, todavia as respostas institucionais limitaram-se a medidas paliativas (Ramos, 2005).

Nos anos 2000, a militarização da segurança pública se intensificou, especialmente no Rio de Janeiro, com políticas como as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). Apesar do discurso de integração, as UPPs mantiveram práticas violentas e discriminatórias, como demonstram pesquisas do Instituto de Estudos da Religião (Iser, 2014).

Essa trajetória histórica revela que a violência policial no Brasil não é acidental, mas um mecanismo de controle social racializado, conforme teorizado por Alves (2018).

A ADPF 635 emergiu, assim, como um marco na judicialização desse padrão, demandando do Estado a ruptura com o que Souza (2021) chama de "genocídio da população negra".

Trazendo esse breve contexto, menciono que Osmo e Fanti (2021) apontam dois casos jurídicos anteriores à propositura da ADPF 635 que foram importantes para a formulação e propositura dessa ação que busca a resolução de problemas tão complexos como a violência policial e o racismo. A seguir, apresento um breve resumo desses casos.

O primeiro caso apontado é o caso chamado Favela Nova Brasília. Nos anos de 1994 e 1995, em operações policiais realizadas na Favela Nova Brasília no

município do Rio de Janeiro, agentes de segurança cometeram graves violações de direitos humanos, incluindo execuções e violência sexual.

A investigação da morte de 26 pessoas e da violência sexual contra três mulheres não foi conduzida de forma eficaz, tendo sido marcada por falta de independência e parcialidade dos investigadores, não tendo conseguido, ao final, responsabilizar os envolvidos nos crimes,

Nesse contexto, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), em sua condenação, afirmou que o Estado brasileiro violou garantias fundamentais, como a devida diligência e a proteção judicial, ao longo dos processos que deveriam buscar uma investigação eficiente.

Na sentença, entre as principais reparações exigidas do Estado brasileiro, estão a reabertura das investigações, o estabelecimento de uma política para reduzir a letalidade policial, a criação de cursos obrigatórios de atendimento a vítimas de violência sexual, a indenização dos familiares das vítimas e o apoio psicológico e psiquiátrico para os afetados. Determinou-se, ao fim, que a própria Corte supervisionaria o cumprimento das medidas determinadas, a fim de garantir justiça às vítimas².

Para França, Pedrosa e Nóbrega (2023), a sentença da Corte IDH tem por si só natureza estrutural:

A sentença inteira, por si, tem um caráter estrutural. Isso porque seu escopo central não é meramente reparatório, envolvendo, sobretudo, a reestruturação de uma realidade inconstitucional presente no Brasil, que viola, diariamente, direitos fundamentais de diversos indivíduos que habitam nas periferias das grandes cidades. A Sentença, assim, demanda a alteração das estruturas que fomentam e perpetuam a violência cometida por agentes de segurança pública (p.16).

Todavia, para essas autoras, embora a sentença no caso tenha tido natureza estrutural, somente as medidas reparatórias foram cumpridas, tendo o Estado não cumprido outras medidas pelas quais foi condenado.

² Resumo oficial da sentença na CIDH: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/sentencas-da-corte-interamericana/FavelaNovaBrasiliaResumo.pdf>. Acesso em 14 nov. 2024.

Já a Ação Civil Pública³ da favela da Maré teve início em 2016. Foi ajuizada pela DPERJ no Tribunal de Justiça do Estado, tendo como principais objetivos a limitação das operações policiais no Complexo da Maré. Em junho de 2017, o TJERJ concedeu uma decisão liminar que determinava que os agentes de segurança pública deveriam adotar uma série de procedimentos para que as operações policiais ocorressem na Maré, destacando-se: a proibição de operações Policiais para cumprimento de mandados judiciais à noite; a instalação de câmeras de vídeo e GPS nas viaturas; a disponibilização de ambulâncias quando estivesse ocorrendo as operações e a elaboração de um Plano de Redução das violências em dias de operações policiais (Farage e Barros, 2022).

As medidas judiciais não foram cumpridas integralmente pelo Estado, todavia foram uma importante ferramenta para dar visibilidade às violações de direitos humanos e para mobilizar as pessoas em torno das cobranças de uma política de segurança baseada nos princípios constitucionais. Para Farage e Barros (2022), a ACP da Maré foi a primeira ação judicial coletiva que discutia sobre o direito à Segurança Pública nas favelas.

As autoras Osmo e Fanti (2021) apontam que a referida ACP foi importante para a formulação da ADPF das Favelas, tanto pela experiência de litígio coletivo quanto pelo desenvolvimento de estratégias que visavam reduzir a violência policial.

As citadas autoras destacam que, em seus pedidos, a ADPF 635 guarda semelhança com o que havia sido arguido na ACP da Maré, embora os requerimentos sejam mais abrangentes, realçando a dimensão constitucional do problema.

Elas destacam, também, que a ADPF possui a decisão da Corte IDH no caso Favela Nova Brasília e a omissão do Estado brasileiro em cumpri-la como parte de sua fundamentação. Sublinham que, diferentemente do que aconteceu na sentença da Corte IDH, na ADPF, em sua petição inicial e depois do ingresso dos amici curiae, foi abordada diretamente a conexão entre a violência policial e o racismo, sendo esse um dos seus elementos centrais na visão dos diferentes atores envolvidos.

³ Ação Civil Pública é um instrumento processual previsto na Lei nº 7.347/8, o qual pode ser utilizado para responsabilizar réus por danos morais ou materiais, relacionados a bens e serviços coletivos.

Gabriel Sampaio, em palestra no STF sobre os processos de natureza estrutural, realizada em 07/10/2024, destacou que a ACP da Maré e o caso da Favela Nova Brasília permitiram um acúmulo de ativismo da sociedade civil, possibilitando o engajamento de instituições não governamentais na discussão do tema. Sampaio afirmou, na oportunidade, que a ação se concretizou por meio de uma construção conjunta de diversos interlocutores.

Um dos eventos que impulsionaram a propositura da ADPF 635 foi a morte, em setembro de 2019, de Ágatha Vitória Sales Félix, uma menina de 8 anos, que foi baleada nas costas dentro de um veículo quando voltava de um passeio com sua mãe no Complexo do Alemão na cidade do Rio de Janeiro. Testemunhas afirmaram que o tiro partiu de policiais militares que, ao mirar em uma moto, a vitimaram. No caso, testemunhas também afirmaram que, na mesma noite, policiais teriam invadido o hospital em que a menina foi internada com o intuito de levar o projétil que a teria atingido⁴.

Em 2019, a política de segurança pública do Rio de Janeiro foi marcada por um aumento significativo da violência policial, impulsionado por uma estratégia política de combate às drogas que reforçou a criminalização das favelas e de seus moradores.

A Rede de Observatórios da Segurança RJ, de janeiro a junho de 2019,⁴ monitorou 1.148 ações policiais realizadas nas ruas do Estado. Desse total, 568 foram operações (grupos de policiais designados para cumprir objetivos específicos) e 580 foram ações de patrulhamento (atividades cotidianas de ronda ou “baseamento”).

Esses dados revelaram uma intensificação da estratégia de operações como foco da segurança pública, marcada por um significativo aumento de incursões policiais. Como consequência, observou-se um crescimento no número de pessoas mortas por essas forças. Na Capital e na Grande Niterói, quase 40% das mortes registradas foram causadas por ações policiais.

Esses episódios demonstraram a militarização excessiva da segurança pública e seus impactos devastadores para a população das favelas. Diante dessa realidade,

⁴ <https://veja.abril.com.br/brasil/pms-invadiram-hospital-e-tentaram-levar-abala-que-matou-agatha/>
Acesso em 27/11/2024

a ADPF 635 foi proposta como uma tentativa de frear essa escalada da violência e garantir maior controle sobre a atuação das forças de segurança.

O referido contexto reforça a tese de que a militarização das ações de segurança pública afeta desproporcionalmente a população negra e periférica, ponto central da argumentação da ADPF 635.

Diante desse contexto de violência institucionalizada, a ADPF 635 foi concebida como uma resposta jurídica à escalada da letalidade policial. Protocolizada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) em novembro de 2019, com grande suporte e participação de organizações da sociedade civil e da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPE-RJ), a ação denunciou a violação sistemática de direitos fundamentais, como a vida, a dignidade e a igualdade. Evidenciou, também, o impacto desproporcional das políticas de segurança sobre as populações negras e de baixa renda, reflexo do racismo estrutural nas instituições de segurança pública.

1.2 A Petição Inicial

A petição inicial⁵ da ADPF nº 635, apresentada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) ao STF no final do ano de 2019, com apoio de inúmeras organizações sociais, visou denunciar a política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro como violadora de direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988.

Nos fundamentos da petição, destacou-se a letalidade policial excessiva, direcionada principalmente às populações pobres e negras das comunidades vulnerabilizadas. Para contextualizar, no texto detalha-se casos emblemáticos de crianças vitimadas por ações policiais, como Ágatha Félix de 8 anos e Jenifer Silene Gomes de 11 anos. Corroborando o argumento, traz-se estatísticas as quais mostram que, nos primeiros nove meses de 2019, 1.402 pessoas foram mortas por intervenções policiais no Estado do Rio, evidenciando um padrão sistêmico de violência. Tal prática sistêmica é comparada ao conceito de necropolítica de Achille

⁵https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/8002111/mod_resource/content/1/Peti%C3%A7%C3%A3o%20inicial%20ADPF%20635.pdf Acesso em 10 de outubro de 2024.

Mbembe, que descreve a definição de quem deve viver ou morrer baseada em condições sociais e raciais⁶.

A prática sistêmica de violência letal e seletiva contra populações marginalizadas materializa o conceito de necropolítica, formulado por Achille Mbembe. Esse quadro teórico avança além da noção foucaultiana de biopoder – que foca na gestão da vida – para descrever a soberania contemporânea como o poder de ditar quem pode viver e quem deve morrer, fundamentando-se em hierarquias raciais e sociais herdadas do colonialismo. Nessa lógica, o Estado necropolítico opera criando zonas de exceção permanentes, como periferias urbanas e comunidades racializadas, onde a lei é seletivamente suspensa e a vida é reduzida a uma condição de "morte-in-vida". A violência não é um desvio, mas um mecanismo de governo que define certos corpos como inimigos descartáveis, cuja eliminação física, social ou política é normalizada.

Dessa forma, a comparação com a necropolítica revela que tais práticas não são meros "excessos" ou falhas operacionais, mas sim a expressão de uma estrutura de poder profundamente arraigada. A decisão necropolítica opera de forma dupla: pela ação direta, como a letalidade policial justificada por uma retórica de guerra, e pela gestão indireta da morte lenta, através da privação de direitos sociais básicos. Portanto, longe de ser uma anomalia, a distribuição administrativa da morte com base em critérios raciais e territoriais constitui o cerne de uma forma de soberania que encontra na desumanização seu principal instrumento de dominação

Nesse contexto, a letalidade policial não se configura como mero desvio operacional ou evento isolado, mas como a manifestação de uma lógica política mais profunda. A seletividade racial e social das vítimas – tragicamente ilustrada pelas mortes de Ágatha Félix (8 anos) e Jenifer Silene Gomes (11 anos) –, somada ao volume de 1.402 mortes por intervenção policial no estado do Rio de Janeiro apenas nos primeiros nove meses de 2019, consolida um padrão que transcende a esfera da segurança pública para adentrar o domínio da gestão populacional.

⁶ Para Mbembe (2016, pp. 138-144), a necropolítica e o necropoder revelam as maneiras pelas quais a soberania contemporânea se sustenta na gestão da morte e no controle do corpo, especialmente em contextos de colonialismo, racismo e guerra. Para o autor, o conceito é essencial para compreender como a violência é normalizada nas sociedades modernas.

É precisamente nesse limiar que o conceito de necropolítica, cunhado por Achille Mbembe, revela sua perturbadora acuidade. Para o autor, a expressão máxima da soberania contemporânea reside no poder de determinar quem é merecedor de proteção e vida e quem pode ser exposto à morte, com base em marcadores sociais e raciais. Dessa forma, o Estado, por meio de suas instituições, não apenas falha em proteger parcelas específicas de sua população, mas ativa e simbolicamente as designa como mortáveis, naturalizando a sua eliminação como um subproduto aceitável da ordem pública

Trazendo mais dados, a petição sustenta que a polícia do Rio de Janeiro, atuando em um estado com cerca de 17 milhões de habitantes, matou quase o dobro de civis do que toda a polícia dos Estados Unidos, cuja população é vinte vezes maior. Além disso, 40% das mortes violentas na cidade do Rio, em 2019, foram causadas por agentes de segurança. Os citados dados evidenciariam, portanto, uma política de segurança pública que negligencia a proporcionalidade no uso da força.

Os autores identificam afrontas aos direitos à vida, dignidade, segurança e inviolabilidade do domicílio, com base no artigo 5º da Constituição Federal de 1988. São relatadas práticas abusivas, como o uso de helicópteros como plataformas de tiro, ausência de planejamento em operações, e omissões em investigações sobre letalidade policial. Essas práticas gerariam, assim, insegurança institucionalizada, com impacto desproporcional sobre comunidades vulneráveis.

Critica-se também a falta de planejamento, treinamento e acompanhamento psicológico das forças policiais do estado, apontando ainda falhas em medidas legais para reduzir letalidade, como a exclusão de metas para diminuir homicídios decorrentes de ações policiais, e a ausência de controle sobre armas e munições utilizadas em operações.

Por fim, o PSB pediu ao STF, de forma cautelar, buscando medidas imediatas para prevenir o agravamento das violações de direitos fundamentais enquanto o mérito da ação não for julgado: (i) proibição imediata do uso de helicópteros como plataformas de tiro em operações policiais; (ii) proibição de disparos indiscriminados em áreas densamente povoadas, como comunidades e favelas; (iii) proibição de operações policiais em áreas próximas a escolas, especialmente em horários de

entrada e saída de alunos, para proteger crianças e adolescentes, (iv) suspensão de operações policiais sem planejamento adequado ou sem comunicação prévia às comunidades afetadas; (v) publicação imediata dos protocolos que regulamentam as operações policiais e o uso de força, com o objetivo de permitir o controle social; (vi) determinação para que todas as viaturas policiais e fardas sejam equipadas com câmeras e sistemas de áudio e vídeo, além de GPS, para garantir maior controle das ações; e (vii) a obrigatoriedade de presença de ambulâncias e equipes médicas em todas as operações policiais.

No mérito, requereu-se: (i) o reconhecimento de que a política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro viola preceitos fundamentais da Constituição, como os direitos à vida, dignidade, igualdade e segurança; (ii) a obrigatoriedade do governo estadual criar e implementar um plano para reduzir a letalidade policial, com metas claras e monitoramento contínuo; (iii) declaração de inconstitucionalidade do Decreto Estadual nº 46.775/2019, que retirou a redução da letalidade policial das metas de segurança pública; (iv) determinação para que o Estado promova o treinamento contínuo dos policiais em práticas que respeitem os direitos humanos e assegure suporte psicológico adequado aos agentes; (v) criação de mecanismos independentes para monitorar operações policiais, tais como o registro obrigatório de todos os agentes e comandantes envolvidos em operações, a adoção de protocolos detalhados de perícia em locais de crime e necropsias e a investigação rigorosa de abusos policiais, com punição dos responsáveis; e, por fim, (vi) a adoção de políticas específicas para proteger crianças e adolescentes durante operações policiais, conforme determina o artigo 227 da Constituição.

1.4 Andamentos no Supremo Tribunal Federal

No dia 20 de novembro de 2019, a citada ADPF foi distribuída por prevenção, nos termos do artigo 77-B do Regimento Interno do STF, ao Ministro Edson Fachin por ser ele também relator da ADPF 594, a qual foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) contra ações adotadas pelo governador do Rio de Janeiro, Wilson Witzel (PSC/RJ), em razão da mudança na política de segurança pública estadual.⁷

⁷ <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=414409&ori=1> Acesso em 22/01/2025

Diversas entidades, então, foram admitidas como amici curiae, dentre elas: EDUCAFRO, Justiça Global, Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPERJ), Conselho Nacional de Direitos Humanos, Município de Angra dos Reis, Coletivo Papo Reto, do Movimento Mães de Manguinhos, da Rede de Comunidades e Movimentos contra a Violência, do Fala Akari e da Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial.

Em março de 2020, a Procuradoria-Geral da República deu parecer: (i) pelo não conhecimento parcial da ADPF, por entender que a ação é inadmissível, em razão de sua subsidiariedade quando existir outro meio eficaz para neutralizar a situação de lesividade ao preceito fundamental; e (ii) pelo conhecimento e pela procedência parcial dos pedidos da petição inicial no que tange à declaração de inconstitucionalidade da adoção de diretriz de política de segurança pública que estimule o uso letal da força (ADPF635, doc. 75).

1.4.1 Decisão Cautelar do Ministro Fachin (Junho/2020)

Em junho de 2020, a ADPF tramitava há quatro meses no STF. Neste momento, o Ministro Edson Fachin proferiu decisão pelo deferimento parcial das medidas cautelares.

Na decisão (ADPF 635, doc. 128), reconheceu-se a excepcionalidade da realização de incursões policiais em áreas próximas a escolas, creches, postos de saúde e hospitais; a restrição ao uso de helicópteros como plataformas de tiro em operações policiais; a preservação de elementos da cena do crime, bem como a melhoria da atuação dos órgãos de perícia técnico-científica; o aperfeiçoamento da atuação do Ministério Público fluminense no combate à impunidade; e a inconstitucionalidade da exclusão dos indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial do cálculo de gratificações dos agentes de segurança.

Foi indeferido o pedido de medida cautelar referente à ordem para se determinar ao Estado do Rio de Janeiro a elaboração, no prazo de 90 (noventa) dias, de um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses. O julgamento, logo em

seguida, foi suspenso em decorrência de pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes.

1.4.2 Pedido de Tutela Provisória Incidental e Liminar do Min. Edson Fachin

No contexto de agravamento da pandemia de Covid-19 no ano de 2020, o PSB e as entidades da sociedade civil resolveram apresentar, em maio de 2020, conjuntamente, um pedido de tutela provisória incidental buscando que se determinasse a suspensão das operações policiais no estado do Rio de Janeiro durante a pandemia, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais.

Após o pedido de vistas do Ministro Alexandre de Moraes, foi retomado o julgamento no Plenário Virtual do STF, adotado em substituição ao espaço físico da Corte devido à pandemia.

A liminar do Min. Edson Fachin teve as seguintes determinações:

Sob pena de responsabilização civil e criminal, não se realizem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do COVID-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, que devem ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – responsável pelo controle externo da atividade policial; e (ii) que, nos casos extraordinários de realização dessas operações durante a pandemia, sejam adotados cuidados excepcionais, devidamente identificados por escrito pela autoridade competente, para não colocar em risco ainda maior população, a prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de atividades de ajuda humanitária (ADPF 635, doc. 128).

1.4.3 Julgamento no Plenário Virtual (Agosto/2020)

Em sessão de 5 de agosto de 2020, em sessão virtual presidida pelo Ministro Dias Toffoli, o Plenário do STF formou maioria para referendar a liminar do relator. No entanto, os Ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux apresentaram votos divergentes.

A decisão da maioria, na oportunidade, composta pelos Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Rosa Weber e Roberto Barroso, incluiu as seguintes determinações: proibição do uso de escolas e hospitais como bases operacionais pelas polícias civil e militar; restrição do

uso de helicópteros às operações policiais em casos de estrita necessidade, devendo ser comprovada a necessidade por meio de relatório circunstanciado ao término da operação; obrigatoriedade de documentação rigorosa das provas periciais, como laudos, exames e registros, para assegurar a possibilidade de revisão independente e cumprimento das exigências do Protocolo de Minnesota⁸ em investigações de mortes decorrentes de intervenções policiais.

Nos votos divergentes, os Ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux argumentaram que não havia *fumus boni iuris e periculum in mora* para a concessão da medida, sustentando que a suspensão geral de operações policiais por tempo indeterminado, mesmo durante a pandemia, extrapolava as funções do Judiciário e interferia na execução de políticas públicas pelo Poder Executivo no Rio de Janeiro.

1.4.4 Julgamento do conhecimento da ADPF 635 (Agosto/2020)

O processo continuou sua tramitação e no Plenário Virtual de 7.8.2020 a 17.8.2020 o Tribunal, por maioria, conheceu parcialmente da ADPF 635 em julgamento assim ementado:

CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OMISSÃO ESTRUTURAL DO PODER PÚBLICO NA ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA A REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL. VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO DE DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO. LIMITAÇÕES LEGAIS PARA O DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR EM SEDE DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL. INDEPENDÊNCIA E AUDITABILIDADE DAS PERÍCIAS DO ESTADO. PROTOCOLO DE MINNESOTA. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS ÀS OPERAÇÕES POLICIAIS NAS PROXIMIDADE DE ESCOLAS. DIREITO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES. ABSOLUTA PRIORIDADE. FUNÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DEVER DE INVESTIGAR EM CASOS DE SUSPEITA DE ILÍCITOS PRATICADOS POR AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. 1. É cabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver (i) uma violação generalizada de direitos humanos; (ii) uma omissão estrutural dos três poderes; e (iii) uma

⁸ “O objetivo do Protocolo de Minnesota é proteger o direito à vida e promover a justiça, a responsabilização e o direito à preparação, promovendo uma investigação eficaz de qualquer morte potencialmente ilegal ou suspeita de desaparecimento forçado. O Protocolo estabelece um padrão comum de desempenho na investigação de uma morte potencialmente ilegal ou suspeita de desaparecimento forçado, bem como um conjunto comum de princípios e diretrizes para os Estados, instituições e indivíduos que participam na investigação”. (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Protocolo de Minnesota, p. 12).

necessidade de solução complexa que exija a participação de todos os poderes. 2. A violação generalizada é a consequência da omissão estrutural do cumprimento de deveres constitucionais por parte de todos os poderes e corresponde, no âmbito constitucional, à expressão “grave violação de direitos humanos”, constante do art. 109, § 5º, da CRFB. A utilização da expressão grave violação no âmbito da jurisdição constitucional permite identificar o liame não apenas entre a magnitude da violação, mas também entre suas características, ao se exigir do Tribunal que examine o tema à luz da jurisprudência das organizações internacionais de direitos humanos. A omissão estrutural é a causa de uma violação generalizada, cuja solução demanda uma resposta complexa do Estado, por isso, é necessário demonstrar não apenas a omissão, mas também o nexo. A necessidade de solução complexa pode ser depreendida de decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, especialmente se dela for parte o Estado brasileiro. 3. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Favela Nova Brasília, reconheceu que há omissão relevante do Estado do Rio de Janeiro no que tange à elaboração de um plano para a redução da letalidade dos agentes de segurança. Ademais, em decisão datada de 22 de novembro de 2019, em processo de acompanhamento das decisões já tomadas por ela, conforme previsão constante do art. 69 de seu regimento interno, a Corte fez novamente consignar a mora do Estado brasileiro relativamente à ordem proferida. Não obstante a nitidez do comando vinculante, a superação normativa de uma omissão inconstitucional, não é providência a ser solvida em sede de cautelar, nos termos do art. 12-F, § 1º, da Lei 9.868, de 1999. 4. Não cabe ao Judiciário o exame minudente de todas as situações em que o uso de um helicóptero ou a prática de tiro embarcado possa ser justificada, mas é dever do Executivo justificar à luz da estrita necessidade, caso a caso, a razão para fazer uso do equipamento, não apenas quando houver letalidade, mas também sempre que um disparo seja efetuado. No exercício de sua competência material para promover as ações de policiamento, o Poder Executivo deve dispor de todos os meios legais necessários para cumprir seu mister, desde que haja justificativa hábil a tanto, verificável à luz dos parâmetros internacionais. 5. A exigência de que os juízes e Tribunais observem as decisões do Superior Tribunal de Justiça afasta o requisito do perigo na demora em relação a pedido para fixação de parâmetros constitucionais para a expedição de mandados de busca e apreensão, tendo em vista a manifestação pelo Superior Tribunal de Justiça no sentido que é “indispensável que o mandado de busca e apreensão tenha objetivo certo e pessoa determinada, não se admitindo ordem judicial genérica e indiscriminada de busca e apreensão para a entrada da polícia em qualquer residência”. 6. A investigação criminal a ser conduzida de forma independente é garantia de acesso à justiça, que pode ser depreendida, particularmente, do art. 5º, LIX, da CRFB, no que admite a ação privada nos crimes de ação pública, se ela não for intentada no prazo legal. Como os crimes contra a vida são, via de regra, investigados por meio de perícias oficiais (art. 159 do Código de Processo Penal), tendo em vista que as provas tendem a se desfazer com o tempo, a falta de auditabilidade dos trabalhos dos peritos não apenas compromete a efetiva elucidação dos fatos pela polícia, como também inviabiliza a própria fiscalização cidadã, direito constitucionalmente assegurado. 7. Um relatório detalhado produzido ao término de cada operação dos agentes de segurança pública é exigência de accountability da atuação estatal. A forma pela qual essa exigência é atendida se dá por um duplo controle: o administrativo e o judicial. Em caso de incidentes nessas operações, não basta apenas o envio de informações ao órgão policial, mas também é necessário o envio ao órgão judicial independente encarregado da realização do controle externo da atividade policial, nos termos do art. 129, VII, da CRFB. O controle duplo garante não apenas a responsabilização disciplinar do agente de Estado, mas também a criminal, porquanto a omissão no fornecimento de tais informações configura, em tese, o tipo previsto no art. 23, II, da Lei 13.869, de 2019. Sendo as

informações destinadas ao Ministério Público, a ele compete o detalhamento dos dados que serão requisitados. 8. Impedir, em prazos alongados, que as crianças frequentem aulas em virtude de intervenções policiais é uma gravíssima violação de direitos humanos e é símbolo da falência do Estado em assegurar, com absoluta prioridade, os direitos das crianças. 9. O reconhecimento da competência investigatória do Ministério Público, tal como fez este Tribunal quando do julgamento do RE 593.727, deflui da competência material direta do Ministério Público, consoante disposto no art. 129, I e IX, da Constituição Federal. O sentido da atribuição dada ao Ministério Público no texto constitucional coincide com o papel que se exige de uma instituição independente para a realização das atividades de responsabilização penal prevista nos Princípios das Nações Unidas sobre o Uso da Força e Armas de Fogo. O reconhecimento do poder do Ministério Público de realizar essa atividade não pode ser visto como faculdade, pois quem detém a competência para investigar não pode agir com discricionariedade sobre ela, sob pena de compactuar com a irregularidade que deveria ser cuidadosamente apurada. Ademais, não se pode alegar que a competência dos delegados de polícia para a realização de investigações de infrações que envolvam os seus próprios agentes atenda à exigência de imparcialidade, reclamada pelos tratados internacionais de direitos humanos. Sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente. O exercício dessa atribuição deve ser ex officio e prontamente desencadeada, o que em nada diminui os deveres da polícia de enviar os relatórios sobre a operação ao parquet e de investigar, no âmbito interno, eventuais violações. 10. Um Estado que apresenta altos índices de letalidade decorrente das intervenções policiais deve buscar engajar todo seu quadro de servidores, por isso a exclusão dos indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial do cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias vai de encontro às obrigações e aos deveres constitucionais. 11. Medida cautelar parcialmente deferida (APDF 635, doc. 563, pp. 1-6).

1.4.5 Resumo dos Votos na Medida Cautelar

Cabe aqui um resumo dos votos dos ministros do STF na oportunidade em que a Corte deferiu parcialmente a medida cautelar anteriormente pleiteada pelo PSB.

O Ministro Relator Edson Fachin: (i) indeferiu, naquela oportunidade, a ordem para que o Estado do Rio de Janeiro elaborasse um plano para redução da letalidade policial e controle de violações de direitos humanos em 90 dias (ADPF 635, Medida Cautelar, doc. 563, p. 84); (ii) determinou que a utilização de helicópteros nas operações só fosse permitida em casos de estrita necessidade, devidamente justificada por relatório circunstanciado após as operações; (iii) indeferiu pedidos para vedar a expedição de mandados genéricos e coletivos; (iv) indeferiu o pedido para exigir a presença obrigatória de ambulâncias em operações, reconhecendo, todavia, o direito de todo ferido receber assistência médica imediata; (v) determinou que órgãos de polícia técnico-científica documentem provas periciais com fotos, croquis e

esquemas de lesões, armazenando os registros em sistemas eletrônicos para revisão futura; (vi) deferiu medida no sentido de que agentes e profissionais de saúde devem preservar vestígios de crimes; (vii) determinou que operações próximas a escolas, hospitais e creches sejam excepcionais, com justificativa prévia ou posterior enviada ao Ministério Público em até 24 horas; (viii) reforçou que a investigação de crimes envolvendo agentes de segurança pública deve ser conduzida pelo Ministério Público, conforme o Protocolo de Minnesota; e (ix) suspendeu a eficácia do art. 1º do Decreto 46.775/2019, o qual excluía do cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial (ADPF 635, Medida Cautelar, doc. 563, pp. 30-126).

O então Ministro Ricardo Lewandowski apresentou divergência parcial do relator, concordando com o deferimento de medidas cautelares, porém propondo maior abrangência nas determinações. Defendeu, destacando a necessidade urgente de atuação do poder público garantir direitos humanos, que o plano de redução da letalidade policial e o controle de violações de direitos humanos fossem apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro em prazo mais curto e com medidas concretas, contrariando o indeferimento inicial do ministro relator (ADPF 635, Medida Cautelar, doc. 563, pp. 30-126).

O Ministro Alexandre de Moraes, em seu voto na medida cautelar na ADPF 635, destacou a necessidade de medidas estruturais para enfrentar a letalidade policial e proteger os direitos fundamentais no Estado do Rio de Janeiro, reconhecendo que a política de segurança pública estadual apresenta características que estimulam a violência policial, como o uso indiscriminado de helicópteros como plataformas de tiro e a ausência de incentivos para a redução de mortes em intervenções policiais.

No ponto, defendeu que a letalidade afeta desproporcionalmente jovens negros e moradores de comunidades vulneráveis, enfatizando a necessidade urgente de ações específicas para proteger tais grupos. Além disso, destacou a relevância de se adotar diretrizes internacionais de direitos humanos, como o Pacto de São José da Costa Rica, para alinhar as ações do Estado às normas globais de proteção à dignidade humana. Defendeu também o papel fundamental do Ministério Público na

supervisão e investigação de crimes cometidos por agentes de força de segurança, em conformidade com o Protocolo de Minnesota.

Em seu voto, por fim, o Ministro acompanhou parcialmente o voto do Relator, propondo uma abordagem mais abrangente, que incluísse um plano imediato de redução da letalidade policial e medidas estruturais supervisionadas pelo STF, de forma a enfrentar as graves violações de direitos humanos e fortalecer os mecanismos de controle e responsabilidade das forças de segurança (ADPF 635, doc. 563, pp. 127-147).

A seu turno, o Min. Gilmar Mendes (ADPF 635, doc. 563, pp. 161-189) também diverge parcialmente do relator, Ministro Edson Fachin, e defende a obrigatoriedade de um plano de redução da letalidade policial, reforçando a necessidade de que suspeitas de crimes cometidos por agentes de segurança pública sejam investigadas pelo Ministério Público, conforme o Protocolo de Minnesota.

O ministro defende a instalação de câmeras de vídeo e áudio nas viaturas e fardas policiais, devendo-se garantir o armazenamento dos registros para controle posterior. No voto, sustenta-se a necessidade de restringir operações policiais em locais próximos a escolas, hospitais e postos de saúde, buscando minimizar o impacto da violência nessas áreas. Sustenta que a política de incentivos deve levar em conta a redução da letalidade como um objetivo estratégico.

Ao analisar a questão da violência policial, o Min. Gilmar Mendes não se afasta da questão do racismo, ressaltando que a seletividade do sistema criminal afeta desproporcionalmente pessoas negras, tanto como vítimas de ações policiais quanto como indivíduos submetidos a um sistema de justiça criminal desigual.

Para corroborar o argumento, citam-se estudos⁹ que apontam a letalidade policial como um fenômeno racializado. Segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2019, 75,4% dos mortos pela polícia no Brasil eram negros, o que demonstra um viés racial evidente na violência estatal (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2019).

⁹ O Ministro Gilmar cita Felipe Freitas: FREITAS, Felipe da Silva. Racismo e polícia: uma discussão sobre mandato policial. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, 2020. p. 171.

Sublinha-se que o racismo não é apenas um fator de exclusão econômica ou social, mas um mecanismo de desumanização que perpetua privilégios para grupos racialmente hegemônicos, destacando-se que é impossível formular políticas de segurança pública sem considerar o impacto do racismo nas formas de controle e repressão.

Por fim, em seu voto, o ministro critica a ausência de limites efetivos para a atuação policial, ressaltando que, em sua atuação cotidiana, a polícia tem um amplo poder decisório, decidindo quem irá prender, investigar e, em muitos casos, matar. Desse modo, tal realidade exige uma ação ativa do Estado para estabelecer mecanismos de controle e combate à discriminação racial no uso da força.

Por fim, o Ministro Dias Toffoli, ministro presidente do STF naquele momento, acompanhou o voto do relator, mas concedeu a liminar em maior extensão, alinhando-se com os acréscimos sugeridos pelos Ministros Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski. O ministro enfatizou a necessidade de um plano estadual para redução da letalidade policial, reforçando o controle de violações de direitos humanos cometidas pelas forças de segurança no Rio de Janeiro, votando também pela proibição de manifestações do governador que incitem a violência policial (ADPF 635, doc. 563, pp. 191-192).

1.4.6 Convocação de Audiência Pública (Dezembro/2020)

Em 17 de dezembro de 2020, o Ministro Relator da ação entendeu ser recomendável, diante de notícias de descumprimento das decisões proferidas¹⁰ pelo STF no curso do processo, a convocação de Audiência Pública para que fossem ouvidos e os órgãos da Polícia Civil e da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, o Ministério Público do Estado, as entidades já admitidas como *amici curiae*, bem como de especialistas sobre os temas discutidos no processo.

¹⁰ Há nos autos relatos de que, embora tenha havido a determinação judicial de suspensão das operações policiais no estado do Rio de Janeiro, elas continuaram sem seguir as regras previstas nas decisões emanadas pelo STF (ADPF 635, doc. 306).

1.4.7 Audiência Pública (Abril/2021)

Nos dias 16 e 19 de abril de 2021, o STF realizou audiência pública ouvindo representantes de entidades civis e movimentos sociais, bem como representantes de órgãos estatais. A seguir farei um breve resumo do que foi discutido na audiência pública. Dada a extensão do documento¹¹, optarei por trazer falas de alguns coletivos defensores de direitos humanos, da DPERJ e de representantes das forças de segurança pública.

José Luiz Faria da Silva, representante do Coletivo Fala Akari (Transcrições da audiência pública da ADPF 635, pp. 13-19), relatou a morte de seu filho Maicon, vítima de um disparo policial aos dois anos de idade. Ele denunciou que o caso foi classificado como "auto de resistência", ou seja, como se a criança tivesse trocado tiros com a polícia.

Em sua fala questionou "como os senhores sentiriam com um filho de 2 anos num auto de resistência?" (Transcrições da audiência pública ADPF 635, p. 13). Ele também criticou a forma como a polícia entra nas favelas, utilizando armas de alto calibre que atravessam paredes e colocando em risco moradores inocentes.

Eliene Maria Vieira, representante do Movimento Mães de Manguinhos, relatou como a violência cotidiana nas favelas e as operações policiais aterrorizam os moradores (Transcrições da audiência pública ADPF 635, pp. 29-39). Sublinhou que não conhece

nenhuma favela no Rio de Janeiro e no Brasil que tenha uma fábrica de armas! Eu não conheço nenhuma favela que tenha fábrica de drogas! Então, por que a favela é tão marginalizada? É tão criminalizada? Se tem armas é porque vem de fora! O controle é da Polícia Federal. Se aqui dentro tem armas, é porque vem de fora (Transcrições da audiência pública ADPF 635, p. 30).

A representante enfatizou que as operações policiais não resolvem a criminalidade, mas apenas aumentam a letalidade nas favelas, denunciando também o racismo na abordagem policial, contando que seu filho foi revistado na avenida Presidente Vargas (RJ) apenas por ser negro, e que um policial afirmou que a culpa era dela por trabalhar com direitos humanos.

¹¹ A transcrição do documento tem 685 páginas, o que impede um resumo detalhado de todas as falas.

Irone Maria Santiago, representante do grupo Mães da Maré Vítimas da Violência do Estado (Transcrições da audiência pública ADPF 635, pp. 186-189), fez um relato sobre a realidade em que vive, destacando a violência policial e a militarização das favelas. Ela destacou o caso de seu filho, Victor Santiago, que foi baleado por militares do Exército durante a ocupação do Complexo da Maré, ordenada pelo então governador Luiz Fernando Pezão. Victor foi atingido por dois tiros enquanto estava em seu carro, tornando-se paraplégico e amputado.

Na audiência pública, Irone denunciou a impunidade do caso, relatando que o cabo do Exército que disparou contra seu filho continuou atuando normalmente, tendo sido inocentado pela Justiça. Ela questionou como explicar à sua neta quem são os verdadeiros mocinhos e bandidos quando o Estado perpetua a violência.

Criticou, também, a falta de perícia nos locais dos crimes e o enquadramento das vítimas como "auto de resistência", o que criminaliza jovens inocentes. Pediu que medidas concretas para evitar mais violência, como a fixação dos nomes dos policiais nas fardas, evitando-se o anonimato, bem como a presença de ambulâncias durante operações policiais. Ela encerrou sua fala pedindo que as pessoas entrassem dentro das favelas quando ocorrem as operações policiais "porque todos nós nos tornamos plataforma de tiros aqui dentro. Todos nós!" (Transcrições da audiência pública ADPF 635, p. 189).

Por sua vez, Bruna da Silva, integrante do grupo Mães da Maré Vítimas da Violência do Estado (Transcrições da audiência pública ADPF 635, pp. 189-193), relatou a morte de seu filho, Marcos Vinícius da Silva, de 14 anos, contando que ele foi baleado pela polícia enquanto usava uniforme escolar a caminho da escola.

Em sua fala, Bruna destacou a negligência de socorro ao filho, vez que uma ambulância chegou a tempo, mas os policiais impediram sua entrada na UPA. Segundo relatou, somente uma hora depois a ambulância pôde retornar para buscá-lo.

Ela denunciou a ilegalidade da operação policial e descreveu a execução de cinco pessoas rendidas dentro de uma casa no mesmo dia. Também relatou que seu filho foi alvejado a partir de um helicóptero da polícia, sendo usado como "plataforma

de tiro". Para a mãe, o Estado foi omissso e falhou na prestação de socorro ao seu filho.

Além da denúncia, ela fez um apelo para a redução da letalidade policial e a implementação de medidas como o uso obrigatório de câmeras em policiais e viaturas, além do monitoramento em tempo real das operações. Encerrou sua fala reforçando a importância da ADPF 635 na luta pela preservação da vida nas favelas.

Cláudia Oliveira Guimarães, também integrante do Grupo Mães da Maré Vítimas da Violência do Estado (Transcrições da audiência pública ADPF 635, pp. 193-197), se posicionou contra operações policiais realizadas à noite, ressaltando que muitos moradores estão chegando do trabalho ou saindo para trabalhar, tornando-se vulneráveis.

Em seu depoimento, relatou que seu filho foi alvejado por uma bala de fuzil na madrugada de 6 de setembro de 2018, durante uma chacina na favela da Maré. Narrou que estava na rua devido ao calor e foi atingido mesmo estando em meio a outras pessoas, chegando a ser socorrido por moradores. Todavia, no hospital, sofreu o que Cláudia chamou de "morte assistida", pois, segundo ela, por ser negro e favelado, seu direito à vida foi negligenciado.

Ela denunciou que a bala que matou seu filho foi custeada pelos impostos que ela mesma paga, assim como os salários dos médicos que, segundo ela, negligenciaram o atendimento. Criticou, do mesmo modo, a polícia por entrar nas favelas apenas para matar e destruir famílias e questionou até quando a vida dos moradores das comunidades continuaria sendo alvo da violência do Estado. Assim, diz:

Nós precisamos de ajuda. Nós estamos aqui gritando por justiça, precisamos ser ouvidos, precisamos de uma polícia pública, uma polícia que nos respeite, uma polícia que entre na comunidade e faça o melhor dela, e não venha para cá para destruir, para acabar com cada um de nós, com a nossa família, porque, quando morre um filho, quando morre um esposo, está morrendo também a família (Transcrições da audiência pública ADPF 635, p.197).

Isilmar de Jesus, representado a Rede de Mães e Familiares da Baixada Fluminense, (Transcrições da audiência pública ADPF 635, pp. 198-205), destacou a importância de dar voz aos familiares de vítimas da violência do Estado. Ela relatou que seu filho, Victor Hugo de Jesus Pires, foi assassinado aos 17 anos, junto com seu

amigo Vitor Oliveira, de 18 anos, no dia 17 de junho de 2018, por policiais militares em São João de Meriti, na Baixada Fluminense.

Após o ocorrido, ela relata que se uniu à Rede de Mães, passando a lutar por justiça, com o objetivo de que nenhuma outra mãe sinta a dor da perda de um filho. Em sua fala, denunciou a impunidade dos crimes cometidos pelo Estado, afirmando que a Baixada Fluminense sofre constantemente com a violência policial, sem que haja investigações adequadas ou responsabilização dos agentes estatais envolvidos.

Para ela, a pandemia agravou a vulnerabilidade das famílias, que além de enfrentar desigualdades estruturais, como falta de saneamento e desemprego, também sofrem com a repressão do Estado. Isilmar, relatando sua dor, diz

O que seria preciso criar para que vocês não tivessem que colocar um filho morto no colo, por um erro da polícia? Foi o que aconteceu com o caso dos nossos filhos. Eles não pediram nem uma identidade. Já chegaram e atiraram. Meu filho levou um tiro no coração, o outro levou um tiro no peito, sem oportunidade de dizer quem era. Mesmo falando que morava na rua, que morava ali, o policial não pediu a identidade. Não foram enquadrados como era para serem enquadrados. O Estado coloca armas nas mãos de policiais, os seus agentes são despreparados, principalmente psicologicamente, para saber como abordar um civil. E através disso se acham donos da vida e da morte, determinam quem vai viver e quem vai morrer. Eu gostaria muito de saber como vai ficar a situação de todas essas famílias, e casos que estão aí engavetados no Ministério Público para serem revisados, para que a justiça chegue, para que as famílias tenham uma resposta. Porque fomos nós que colocamos nossos filhos mortos no colo, como fomos nós que vimos nossos filhos no chão, com o sangue deles lavando as ruas dos nossos territórios. Pensem como nós, como mães. Sintam como nós e imaginem seus filhos nos seus colos, sem vida, e você sem poder fazer nada. Se ponham um pouco no nosso lugar (Transcrições da audiência pública ADPF 635, p. 204).

Representando a DPERJ, Daniel Lozoya Constant Lopes (Transcrições da audiência pública ADPF 635, pp. 282-294), subcoordenador do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos, destacou que a violência policial no Rio de Janeiro representa uma grave violação dos direitos humanos e que o Supremo já reconheceu a inconstitucionalidade da política de segurança pública do estado.

Ressaltou que a suspensão das operações policiais durante a pandemia teve um papel essencial na proteção da vida e na continuidade de serviços humanitários nas comunidades, enfatizando que a violência do Estado no Rio de Janeiro é um problema estrutural e que há uma omissão prolongada das autoridades na garantia dos direitos fundamentais da população das favelas.

O subcoordenador mencionou que a letalidade policial no Rio de Janeiro é um problema crônico e que os dados comprovam a violação massiva de direitos constitucionais. Para ele, a audiência pública representa um marco na luta contra a violência de Estado e um espaço para dar visibilidade às vítimas e seus familiares.

Em sua vez, o pesquisador Daniel Hirata (Transcrições da audiência pública ADPF 635, pp. 331-344), representante do Grupo de Estudos dos Novos Illegalismos (GENI) da Universidade Federal Fluminense (UFF), argumentou que a violência policial não é apenas um problema circunstancial, mas uma característica estrutural das forças de segurança no Rio de Janeiro. No referido estado, as operações policiais são o principal instrumento da ação pública na área da segurança, entretanto ocorrem à margem das políticas baseadas em evidências e distantes dos princípios dos direitos humanos.

Para ele, as operações policiais se caracterizam pelo uso indiscriminado da força, afetando principalmente a população negra, pobre e moradora de favelas, o que seria um verdadeiro genocídio. O professor questionou, também, o fato de haver mais operações em áreas controladas pelo tráfico de drogas, e não em regiões dominadas por milícias, visto que a maior parte do território do Rio de Janeiro já é dominada por essas últimas. Assim, essa seletividade indicaria uma dinâmica de interesses políticos e econômicos.

Um dos pontos mais alarmantes ressaltados pelo pesquisador é o fato de que, em 99,2% dos casos de mortes causadas por policiais, o Ministério Público solicita o arquivamento dos inquéritos, o que tende a gerar um ciclo de impunidade, incentivando o uso abusivo da força e promovendo a corrupção dentro das forças de segurança pública.

Por fim, em sua fala, ele propõe três elementos estruturantes para um plano de redução da letalidade policial: a definição de regras claras para o uso da força, a criação de mecanismos que garantam a responsabilização dos policiais envolvidos em atos de violência indevida e a transformação institucional para romper com a lógica da impunidade e da violência sistemática.

Outro pesquisador da área, Felipe da Silva Freitas (Transcrições da audiência pública ADPF 635, pp. 368-373), iniciou sua fala na audiência pública denunciando uma operação policial que estava ocorrendo na região de Manguinhos, no momento em que ocorria a sessão, afirmando que a ação, iniciada às 4h30 da manhã, estava aterrorizando a comunidade e representava mais um descumprimento das decisões do STF e mais um ataque à vida negra no Brasil.

Freitas destacou que, em que pese a audiência já ter abordado amplamente a violência policial, a dimensão racial desse fenômeno e os impactos sobre as famílias e comunidades negras, não se tinha sublinhado o papel do Poder Judiciário na sustentação desse fenômeno. Com esse intuito, ele criticou o modelo de policiamento brasileiro, centrado na prisão em flagrante e em grandes operações nos territórios negros, o que, segundo ele, privilegiaria o confronto e colocaria em risco tanto as comunidades quanto os próprios policiais.

Ele também ressaltou que 44% das denúncias de tráfico analisadas não apresentavam elementos concretos que justificassem a abordagem e, ainda assim, resultavam em prisão. Sobre o ponto, defendeu que o STF deve reavaliar a aceitação do depoimento policial como prova principal nos processos judiciais, uma vez que, na maioria dos casos, esse tipo de evidência tem sido usado para condenar pessoas negras sem provas robustas.

Assim, o Poder Judiciário teria o dever de enfrentar o problema da seletividade racial na segurança pública, com a obrigatoriedade de se analisar os registros policiais com mais rigor, impedindo, assim, práticas abusivas e discriminatórias.

Representantes da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ também falaram na audiência pública. Colaciono a intervenção do major Ivan Souza Blaz Júnior.

O major Ivan Souza Blaz Júnior (Transcrições da audiência pública ADPF 635, pp. 408-413) iniciou sua fala agradecendo a oportunidade de representar a Polícia Militar na audiência pública sobre a ADPF 635, ressaltando o impacto do tema na vida dos agentes de segurança pública.

Prosseguiu explicando a diferença entre operação policial e policiamento atacado, afirmando que a presença da polícia em locais dominados pelo crime organizado frequentemente resulta em hostilidade e confrontos armados. Para o major, não se pode acusar a PMERJ de ser racista. Sublinha, nesse sentido, que:

a Polícia Militar foi responsável, pioneiramente, por ofertar a pretos foragidos de engenhos ou libertos a oportunidade de ingressarem no serviço público; foi também a primeira no segmento militar a ter pretos em suas escolas de oficiais, abraçando assim a carreira de Estado, quando nem se imaginava discutir políticas de quotas raciais; em seu posto máximo, comandante-geral ou secretário de Estado, foi a primeira a ter pretos à frente da corporação em um mundo atuante de qualquer força estadual ou Discussão para Redução da Letalidade Policial – ADPF 635 410 federal. E, com a permissão de Vossa Excelência, Ministro, o STF só foi ter um presidente preto em 2012. Então, acusar essa instituição, que não conhece dentro de seus muros a diferença racial, de racismo estrutural é uma injustiça; e nós a sentimos na pele (Transcrições da audiência pública ADPF 635, pp. 409-410).

Afirmou que a escalada da violência no Rio de Janeiro desde os anos 1980 se deu principalmente com o aumento do armamento dos criminosos, o que, segundo ele, exigiria respostas proporcionais das forças policiais. Para ele, deve ser feito um controle rigoroso dos armamentos que adentram no país.

Importante destacar que os depoimentos das mães, aqui sumarizados, não apenas humanizaram o debate no STF, mas também evidenciaram o abismo entre a experiência vivida da violência de Estado e a linguagem técnica do direito, tema a ser explorado no capítulo seguinte da presente dissertação.

1.4.8 Determinação de Acesso a Informações (Junho/2021)

Em junho de 2021, diante de notícia nos autos de que o Estado do Rio de Janeiro impôs sigilo em relação às informações sobre as operações policiais ocorridas após a concessão da cautelar que restringiu as operações, o relator acolheu o pedido formulado pelo PSB com o intuito de conceder o acesso às comunicações das operações policiais, assim como aos relatórios produzidos ao final das operações, ressaltando somente as hipóteses em que haja informações de inteligência que não digam respeito ao cumprimento, pelo governo fluminense e pelo MPERJ, das decisões cautelares proferidas no âmbito desta ADPF (ADPF 635, doc. 444).

1.4.9 Embargos de Declaração (Fevereiro/2022)

O PSB interpôs (ADPF 635, doc. 254) embargos de declaração impugnando o deferimento parcial da medida cautelar, na qual alegou a existência de contradições e obscuridades no acórdão proferido pelo Plenário do STF.

O Plenário do STF em fevereiro de 2022, julgou os Embargos de declaração (ADPF 635, doc. 568).

Na oportunidade a Corte, reconheceu que a ausência de ações para reduzir a letalidade policial configura grave violação de direitos humanos. A decisão reafirmou que o Estado do Rio de Janeiro tem o dever constitucional de adotar medidas efetivas para enfrentar essa realidade.

O STF determinou a elaboração de um plano detalhado, com cronogramas e recursos específicos, para garantir redução da letalidade e controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança. Destacou-se a necessidade de tornar públicos e acessíveis os protocolos de atuação policial, garantindo que sejam auditáveis e respeitem os princípios da legalidade e proporcionalidade. Como se argumentou, o sigilo dessas informações compromete a confiança da sociedade nas forças de segurança.

No acórdão, saiu vitoriosa a tese de que uso da força letal por agentes de segurança deve obedecer a critérios rigorosos, conforme os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo das Nações Unidas, os quais em resumo estabelecem que a força letal só pode ser usada quando não houver alternativa, devendo o risco à vida deve ser iminente e concreto. Segundo essa diretriz, qualquer uso da força letal deve ser investigado de forma imparcial pelo Ministério Público.

Para garantir o cumprimento da decisão, o STF determinou a adoção de medidas adicionais, incluindo a instalação de câmeras e GPS em viaturas e uniformes de policiais, permitindo auditoria independente; a presença de ambulâncias e serviços médicos em operações com risco de confronto e a responsabilização de agentes que descumprirem as determinações da Corte.

Segundo a maioria do colegiado, a entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas

razões, as quais devem ser justificadas posteriormente. Tais razões devem indicar que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade dos atos praticados.

A decisão também reafirmou que o Ministério Público Federal e a Justiça Federal têm competência para investigar e julgar eventuais descumprimentos das medidas impostas pelo STF, especialmente quando houver desrespeito às normas internacionais de direitos humanos.

Em alguns pontos, houve divergência entre os ministros. Houve um embate sobre a possibilidade de se basear as operações policiais apenas em denúncias anônimas. No ponto, o Ministro Alexandre de Moraes (ADPF 635, doc. 568, pp.129-136) defendeu que, em certos casos, denúncias anônimas são fundamentais, como em crimes graves (sequestros, cárcere privado). A seu turno, o Ministro Edson Fachin em seu voto (ADPF 635, doc. 568, pp. 32-120) argumentou que denúncias não deveriam ser o único fundamento para operações.

Sobre os protocolos policiais, o Min. Fachin determinou que esses fossem públicos e acessíveis para garantir transparência e controle social. Sobre o tema, os Ministros Alexandre de Moraes, Nunes Marques e Rosa Weber discordaram, argumentando que a publicidade total dos protocolos poderia comprometer a segurança das operações policiais.

O Min. Relator determinou que denúncias anônimas não poderiam ser usadas como justificativa para invasão de domicílio sem mandado judicial (ADPF 635, doc. 568, p. 102). O ministro Alexandre de Moraes diverge (ADPF 635, doc. 568, p. 152), defendendo que há situações emergenciais em que o anonimato é essencial.

1.4.10 Determinações do Ministro Relator

Em junho de 2023 (ADPF 635, doc. 783), o ministro relator Edson Fachin, a fim de facilitar o acompanhamento das decisões tomadas pelo STF, determinou que o Estado do Rio de Janeiro promovesse medidas de transparência ativa, mantendo em seu sítio da rede mundial de computadores as medidas tomadas para o cumprimento

das deliberações da Suprema Corte, assim como os documentos e demais atos administrativos que digam respeito ao objeto desta arguição.

Em outubro de 2023, o Min. Relator determinou (ADPF 635, doc. 835) que o Estado do Rio de Janeiro se manifestasse sobre a possível inclusão no Plano de Redução da Letalidade Policial das sugestões apresentadas pelo Grupo de Trabalho Polícia Cidadã do Conselho Nacional de Justiça.

Em novembro de 2023 (ADPF 635, doc. 842), o Ministro Relator se manifestou apontando que, sem metas concretas, o compromisso do governo estadual não se materializará, comprometendo a eficácia da política de segurança pública.

Enquanto o Estado do Rio de Janeiro argumentou que já adota políticas antirracistas, citando a implementação de cotas raciais nos concursos da Polícia Civil e da Polícia Militar, além da inclusão de disciplinas sobre combate à intolerância nos currículos de formação, o Relator entendeu que é necessário um compromisso formal e detalhado dentro do plano de ação.

Outro ponto de destaque no documento é a discussão sobre a definição de critérios para o uso excepcional da força letal. O Estado alegou que as polícias devem ter autonomia para decidir quando intervir, considerando o contexto da criminalidade no Rio de Janeiro. Entretanto, o Min. Edson Fachin enfatizou que a definição de "excepcionalidade" precisa ser clara e estar alinhada a normas internacionais, como as diretrizes das Nações Unidas sobre o uso proporcional da força.

1.4.11 Manifestação do PSB sobre descumprimento de determinações (Março/2024)

O PSB e as entidades da sociedade civil em março de 2024 se manifestaram (ADPF 635, doc. 926) sublinhando a reiterada inobservância das determinações do STF e dos compromissos assumidos pelo Estado do Rio de Janeiro em audiências técnicas, especialmente no que tange à implementação e acesso às imagens das câmeras corporais utilizadas pelas forças de segurança pública.

Os requerentes apontaram a dificuldade no acesso às gravações, a não implementação das câmeras na Polícia Civil, a insuficiência da contratação e a falta

de regulamentação de diversos aspectos relacionados à letalidade policial. Além disso, denunciam omissões na participação das vítimas e familiares nos processos de investigação, bem como falhas na autonomia das perícias e na preservação de locais de crimes envolvendo as ações policiais.

1.4.12 Relatório do CNJ (Abril/2024)

Em janeiro de 2024, foi instituído no âmbito do Conselho Nacional de Justiça um grupo de trabalho para verificar o funcionamento dos plantões judiciais criminais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJERJ), apurar o repasse de informações do sistema de registro de operações policiais ao Poder Judiciário e averiguar o funcionamento do sistema de supervisão judicial dos mandados de prisão e das medidas cautelares, em cumprimento às decisões proferidas na ADPF 635.

O relatório do grupo foi divulgado em abril de 2024. No documento, analisou-se os impactos da medida cautelar concedida pelo STF na ADPF 635, que restringiu operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro, salvo em casos excepcionais, e determinou maior supervisão judicial para preservar vidas e proteger direitos humanos.

Entre os principais impactos, destacou-se a redução da letalidade policial, com menos mortes durante operações e maior planejamento estratégico para evitar confrontos desnecessários. Para os autores do estudo, houve um estímulo ao uso de tecnologias, como câmeras corporais, e discussões sobre a reestruturação da Polícia Técnico-Científica, visando maior autonomia e investimentos na perícia criminal. Do mesmo modo, a supervisão judicial foi ampliada, impedindo a autorização de novas operações policiais em comunidades durante plantões judiciais e fortalecendo o controle sobre medidas cautelares criminais em alinhamento com os direitos humanos.

Concluiu-se que, no aspecto social, as comunidades relataram uma redução na tensão e na violência extrema, reforçando a presença do Estado na proteção dos direitos fundamentais. Todavia, notou-se deficiências no sistema de perícia criminal, falta de recursos e resistência à implementação de protocolos de direitos humanos.

Na conclusão, o relatório destacou que a medida cautelar na ADPF 635 foi um marco na segurança pública, reduzindo a letalidade policial e impulsionando mudanças institucionais, recomendando-se o fortalecimento da Polícia Técnico-Científica, a ampliação de investimentos em tecnologia e capacitação de agentes, além da consolidação de mecanismos de supervisão das operações.

1.4.13 Manifestação do Estado do RJ (Maio/2024)

Em maio de 2024, o Estado do Rio de Janeiro manifestou-se nos autos (ADPF 635, doc. 968) solicitando primeiramente prazo para se manifestar sobre o relatório anexado pelo CNJ. Quanto à participação das vítimas em inquéritos, o Estado declarou que não analisou a minuta proposta pelos autores da ADPF, pois aguardava manifestação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Em relação à restrição de operações policiais em áreas escolares e ao conceito de excepcionalidade, o Estado destacou que já teria adotado medidas para cumprir a liminar do STF, incluindo a Resolução Conjunta SESP/SEEDUC nº 02/2024, que cria o protocolo PROSEG-Escola para prevenção de incidentes em unidades escolares. Argumentou, no entanto, que a definição da excepcionalidade das operações deve ser analisada caso a caso, considerando as circunstâncias concretas. Sobre o tema, a Secretaria de Polícia Civil sugeriu parâmetros para definir situações excepcionais, como conflitos armados entre facções, ataques a agentes públicos e cumprimento de medidas judiciais.

Quanto à autonomia das perícias, o Estado afirmou que a atual legislação já asseguraria autonomia técnica e funcional aos peritos criminais, garantindo segregação de funções para evitar interferências hierárquicas indevidas. Defendeu também que qualquer alteração nesse modelo exigiria mudanças legislativas.

1.4.14 Audiência de Conciliação (Junho/2024)

Em junho de 2024, ocorreu nova audiência de conciliação entre as partes ADPF 635, doc. 1.035). O advogado do PSB, Daniel Sarmiento, ressaltou que a decisão do STF determinou a excepcionalidade das operações perto de escolas e que as normas

atuais não refletem essa diretriz, destacando que 675 interrupções de aulas foram registradas em 2023 devido a operações policiais

Na oportunidade, o professor Daniel Hirata reforçou que operações policiais continuam sendo realizadas sem mudanças significativas e que, no ano de 2023, 32% dos tiroteios registrados pelo Instituto Fogo Cruzado ocorreram próximos a escolas.

No ponto, o Estado do Rio de Janeiro respondeu que a definição de excepcionalidade será tratada pelo STF no futuro e que a perda de aulas não pode ser atribuída apenas às operações policiais, pois os confrontos entre facções também afetam o funcionamento das escolas. Alegou, também, que o cumprimento das determinações do Ministro Relator tem sido desafiador.

Sobre o afastamento de policiais envolvidos em letalidade, o Estado afirmou que está delineando indicadores adequados para acompanhamento psicossocial e que já existem normativas para atendimento compulsório de saúde. Daniel Sarmiento, então, defendeu que o afastamento de policiais envolvidos em mortes não deve ser visto como punição, mas como uma medida de mitigação de riscos, alinhada às decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Novamente, quanto ao acesso de vítimas e familiares a investigações, o Estado informou que uma resolução sobre o tema já foi encaminhada para publicação, mas argumentou que o sigilo pode ser mantido em casos excepcionais, desde que justificado. O Ministério Público sugeriu a criação de um formulário padrão para facilitar o acesso a imagens de câmeras corporais, evitando atrasos, bem como sugeriu substituir o conceito de excepcionalidade por parâmetros mais rígidos.

1.4.15 Manifestações finais e andamentos

O MPERJ se manifestou (ADPF 635, doc. 1.083) apontando, como um dos principais desafios, a dificuldade de acesso integral aos sistemas informáticos das polícias, essenciais para o controle externo da atividade policial. A instituição argumentou que a transparência nos dados é fundamental para garantir a fiscalização eficiente e cita o relatório do CNJ, que recomenda que as forças policiais disponibilizem seus dados de forma sistemática ao Ministério Público.

O órgão relatou que enfrenta barreiras no acesso a informações sobre investigações, operações policiais e georreferenciamento de crimes. No ponto, solicita que o STF determine, em decisão final, a obrigatoriedade desse acesso em tempo real, garantindo a independência do Ministério Público na fiscalização da atividade policial, bem com requer o aprimoramento dos indicadores de letalidade na atividade policial.

O Estado do Rio de Janeiro apresentou manifestação final (ADPF 635, doc. 1.091), com vistas ao julgamento de mérito da ADPF, na qual afirma que a proporcionalidade deve ser o princípio orientador tanto no uso da força letal pela polícia quanto na avaliação da necessidade desta ADPF. Sustentando, no ponto, que a força letal deve ser utilizada de maneira proporcional à ameaça, respeitando os direitos fundamentais e a dignidade humana, e destacando que as operações policiais já seguiam normativas estaduais sobre o uso da força antes do ajuizamento da ação.

O Estado refuta a alegação de omissão do Estado do Rio de Janeiro em adotar políticas públicas de segurança voltadas à preservação dos direitos fundamentais, argumentando que houve mudanças na gestão da segurança pública, incluindo a revogação do Decreto n. 46.775/2019, que havia sido questionado na ação.

No que tange à avaliação psicológica, o Estado sustentou que a Resolução SESP n. 13/2024 estabelece procedimentos para o encaminhamento e afastamento dos agentes quando necessário. Destaca também que não deve ser acatada a proposta de afastamento automático de policiais envolvidos em mortes, vez que isso prejudicaria o funcionamento das unidades especiais, como o BOPE e a CORE12, cujos integrantes atuam frequentemente em operações de alto risco.

Para o Estado do Rio de Janeiro, muitas das medidas determinadas no âmbito da ADPF 635 já estariam previstas em normativas estaduais anteriores ao ajuizamento da ação e que sua atuação tem sido pautada pelo respeito às diretrizes estabelecidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e pelo STF.

Além disso, sustentou que a atuação do STF na ADPF 635 extrapolou os limites da atuação do Judiciário ao impor medidas detalhadas e específicas ao Executivo

12 Batalhão de Operações Policiais Especiais e Centro de operações policiais.

estadual, destacando que o papel do STF em processos estruturais deve ser o de estabelecer diretrizes gerais, permitindo que os órgãos competentes adotem as providências necessárias dentro de suas capacidades institucionais e orçamentárias.

A DPERJ se manifestou (ADPF 635, doc. 1.103) argumentando que a ADPF 635 se insere na teoria do "Estado de Coisas Inconstitucional", que reconhece a violação sistemática de direitos fundamentais como uma característica estrutural do sistema, destacando que a letalidade policial no Rio de Janeiro é vista como parte de um padrão mais amplo de violação de direitos, exigindo uma resposta institucional robusta para alinhar as práticas de segurança pública aos princípios constitucionais.

Apontou que muitas das medidas deferidas pelo STF no bojo da ADPF ora estudada não foram integralmente cumpridas, tais como a instalação de câmeras na Polícia Civil e a elaboração de um plano de redução da letalidade policial.

No que tange ao plano apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro, a DPERJ o critica por ser genérico, não ter metas específicas, prazos ou detalhamento de recursos, além de não incorporar recomendações de órgãos como CNJ e o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC/STF). No ponto, defendeu a criação de uma meta de redução da letalidade policial em 70% no prazo de um ano, com base em dados históricos que mostram que essa redução é viável.

O PSB juntamente com diversos amici curiae¹³ apresentaram manifestação (ADPF 635, doc. 1.107) divergindo de vários pontos trazidos anteriormente pelo Estado do Rio de Janeiro e do MPERJ.

Em resumo na manifestação, o partido quer que o STF confirme as medidas cautelares já concedidas; reconheça a excepcionalidade das operações policiais, definindo um conceito claro para isso; estabeleça o duplo monitoramento dos

¹³ "O amicus curiae (ou amigo da corte) é oriundo do sistema do common law, mas também se verifica em países filiados ao sistema do civil law, entre os quais o Brasil. Aqui, sua natureza jurídica é a de um terceiro interveniente, uma nova modalidade de intervenção de terceiros, distinta das figuras já conhecidas e assim tratadas pelo nosso Direito. O interesse que legitima sua participação no processo alheio não é o interesse jurídico tradicional, mas sim um interesse não subjetivado, tido por institucional. Sua função é a de auxiliar o magistrado, no sentido contribuir para a prolação de uma decisão que se afigure a mais justa possível" (De Oliveira, 2010, p. 1).

resultados da ADPF (Comissão Independente e Sala de Monitoramento do STF) e rejeite o Plano de Redução da Letalidade do Estado do Rio.

O agentes pedem também a desvinculação das perícias das polícias civil e militar para garantir imparcialidade nas investigações de mortes por intervenção de agentes do Estado (MIAE); a criação de indicadores mais abrangentes de letalidade e seu impacto sobre a educação; o afastamento compulsório de policiais envolvidos em MIAE; o acesso das vítimas e familiares às investigações; o aperfeiçoamento do controle de armas no Estado; a implementação de um programa de saúde mental para policiais; o ajuste do uso de câmeras corporais e que se garanta o acesso do MPRJ aos dados das forças de segurança.

Afirmam, ao contrário do argumentado pelo Estado do Rio de Janeiro, que a redução da letalidade é resultado da própria ADPF, não tendo ela perdido seu objeto.

Em 25 de outubro de 2024, a DPERJ foi reconhecida no feito na qualidade de custos vulnerabilis (ADPF 635, doc. 1.130).

Em 29 de outubro de 2010, o processo foi incluído no calendário de julgamento pelo Presidente do STF, Luís Roberto Barroso.

O relatório elaborado pelo ministro Relator Edson Fachin foi lido e as sustentações orais das partes e amici curiae foram realizadas em 13 de novembro de 2024.

O Município do Rio de Janeiro foi admitido como amicus curiae em fevereiro de 2025 e em seguida o Min. Relator emitiu seu voto.

A admissão de amici curiae na ADPF 635 refletiu o caráter plural e multifacetado da controvérsia. Ao todo, foram admitidas 43 entidades, cujo perfil diversificado demonstra o amplo espectro social, institucional e acadêmico com interesse jurídico e legitimidade para contribuir com o debate. Para uma análise mais clara, estas entidades podem ser categorizadas conforme sua natureza e área de atuação principal, conforme detalhado a seguir.

Organizações da Sociedade Civil e Movimentos Sociais: este grupo congregou entidades que atuam na base comunitária e na defesa de direitos humanos, incluindo

EDUCAFRO, Justiça Global, Associação Direitos Humanos em Rede, Coletivo Papo Reto, Movimento Mães de Manguinhos, Rede de Comunidades e Movimentos Contra a Violência, Fala Akari, Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial, Movimento Negro Unificado, Movimento Independente Mães de Maio e a Iniciativa Negra por uma Nova Política de Drogas.

Instituições Públicas e Órgãos de Estado: inclui órgãos com funções constitucionais de defesa de direitos e políticas públicas, como a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, a Defensoria Pública da União, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), o Município de Angra dos Reis e a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ).

Entidades do Sistema de Justiça e Associações Profissionais: agrupa instituições dedicadas à advocacia, à criminalística e ao aprimoramento do sistema de justiça, como a Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Estado do Rio de Janeiro, o Conselho Federal da OAB (CFOAB), o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL), a Associação Brasileira de Criminalística (ABC), a Associação Nacional da Advocacia Criminal e o Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas (GAETS).

Institutos de Pesquisa e Entidades Acadêmicas: compreende centros de produção de conhecimento e clínicas de direitos humanos, a saber: Instituto de Estudos da Religião (ISER), Instituto Alana, Laboratório de Pesquisas LABJACA, Laboratório de Direitos Humanos (LADIH), Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin e a Clínica Interamericana de Direitos Humanos da FND/UFRJ.

Representantes do Setor Empresarial e Corporativo: inclui federações e sindicatos empresariais impactados pelo contexto de segurança pública, como a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), o Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários de Cargas e Logística do Estado do Rio de Janeiro, a Associação de Atacadistas e Distribuidores do Estado do Rio de Janeiro (ADERJ), o Sindicato dos Operadores Portuários do Estado do Rio de Janeiro (SINDOPERJ), a Logística Brasil, a Associação de Supermercados do Estado do Rio

de Janeiro (ASSERJ) e a Federação das Empresas de Mobilidade do Estado do Rio de Janeiro (SEMOVE).

Demais Entidades com Atuação Relevante: completam o conjunto a Associação Redes de Desenvolvimento da Maré, o Instituto de Advocacia Racial e Ambiental (IARA), o Instituto Anjos da Liberdade (IAL), o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), a Federação das Associações de Favelas, Comunidades e Amigos do Estado do Rio de Janeiro (FAFCAERJ) e o Partido dos Trabalhadores (PT).

1.5 O Julgamento

No julgamento da ADPF 635, os ministros do Supremo Tribunal inovaram ao adotar uma votação per cuream, na qual todos em consensualidade emitiram um voto em nome do Tribunal. Para Corniellès-Hernández (2020), uma decisão per cuream é a que expressa a vontade coletiva do colegiado, elaborada conjuntamente e assinada por todos os julgadores, em vez de ser meramente o voto individual do relator.

Para o autor, essa decisão é unificada e colegiada, sintetizando um consenso do Tribunal. Além disso, ela rompe com a prática comum de transformar o voto do relator na decisão final sem uma construção dialética efetiva.

Sobre o tema, Ricardo Tinoco de Goes (2024), destaca que o resultado do julgamento sintetiza um consenso do Tribunal, resultado de um debate efetivo entre os membros. Assim, não se trata de um voto, mas de uma decisão final construída dialeticamente.

Nesse sentido, haveria um rompimento com a hegemonia do relator, havendo uma participação substantiva dos demais juízes, o que refletiria a pluralidade do colegiado, assegurando que a decisão seja fruto de deliberação real.

No caso da ADPF 635, essa deliberação conjunta, que refletiria a participação efetiva dos demais Ministros, não ficou clara, uma vez que o Ministro Edson Fachin apresentou seu voto, o qual até a presente data (02/08/2025) não foi disponibilizado em sua integralidade no site do STF, e posteriormente foi apresentado o voto per cuream, sem que a sociedade tivesse acesso a como esse voto foi escrito e debatido entre os Ministros.

1.5.1 Dispositivo do Voto proferido monocraticamente pelo Ministro Relator Edson Fachin

Como afirmado anteriormente, até a presente data (02/08/2025) não houve a disponibilização do inteiro teor do voto proferido pelo Min. Edson Fachin em 5 de fevereiro de 2025, anteriormente a disponibilização do voto per cuream. Todavia, nos autos da ADPF há o dispositivo do referido voto.

Em resumo, o Ministro Relator julgava parcialmente procedentes os pedidos para: homologar parcialmente o plano de redução da letalidade policial do Estado do Rio de Janeiro, introduzindo exigências robustas de transparência; determinar a divulgação de dados desagregados sobre mortes de civis e policiais, incluindo indicadores específicos como corporação (polícia civil ou militar), unidade operacional, contexto da ocorrência e status funcional dos agentes, além de criar novos parâmetros para monitorar uso excessivo da força e mortes com autoria indeterminada em confrontos; ordenar ao Ministério da Justiça adaptar o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP) para receber tais dados de todos os entes federados; reconhecer um estado de coisas inconstitucional (ECI) na segurança pública fluminense, estabelecendo um sistema inédito de acompanhamento, um Comitê Interinstitucional coordenado pelo Ministério Público estadual, com participação da Defensoria Pública, governo do RJ, CNJ, CNMP e sociedade civil; vincular o Estado do RJ a protocolos rigorosos, tais como (i) obediência à Lei 13.060/2014 e aos princípios da ONU sobre uso da força (necessidade e proporcionalidade); (ii) restrição de buscas domiciliares noturnas (salvo flagrante com justificativa robusta, vedando o uso exclusivo de denúncias anônimas); (iii) proibição de uso de escolas e hospitais como bases operacionais; (iv) obrigatoriedade de ambulâncias em operações de risco; e (v) registro detalhado em três fases (pré-operacional, durante e pós-operacional), incluindo planejamento formal, uso de câmeras corporais, comunicação imediata de mortes ao MP e relatório final em 24 horas com descrição de resultados e munição utilizada; estabelecer critérios de letalidade anormal (agentes com mais de uma morte em intervenções no período de um ano seriam afastados preventivamente de atividades ostensivas); declarara a nulidade de dispositivo que atribuía funções periciais a delegados (LC 204/2022-RJ), vedar a atuação de peritos da polícia técnica em casos envolvendo policiais civis,

priorizando as investigações com vítimas crianças/adolescentes, seguindo o Protocolo de Minnesota; determinar ainda ao Estado compartilhar dados georreferenciados em tempo real com o MP-RJ; e por fim, encaminhar as recomendações ao Governo Federal para integração de sistemas de controle de armas e apoio à polícia técnica do RJ

Após o voto, o julgamento foi suspenso.

Uma das principais diferenças entre o voto do relator e a decisão per curiam, como se notará, tem um caráter simbólico. Enquanto no voto anterior do relator, se reconhecia um estado de coisas inconstitucional (ECI) na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, no voto proferido colegiadamente, a Corte entendeu pela cessação do ECI na política de segurança pública fluminense.

1.5.2 O Voto per curiam na ADPF 635¹⁴

O voto per curiam proferido pelo Ministro Edson Fachin na ADPF 635/RJ, em 3 de abril de 2025, representou um marco na tentativa de compatibilizar a eficácia das políticas de segurança pública com a plena observância dos direitos fundamentais.

Segundo consta no voto, a ação foi proposta com o objetivo de implementar medidas concretas para a redução da letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro, em consonância com determinações da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A decisão partiu da premissa de que não há antagonismo entre segurança pública eficaz e respeito aos direitos humanos. Nesse sentido, estabeleceu diálogo com o artigo 144 da Constituição Federal, que define a segurança pública como dever do Estado e direito de todos, devendo ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (p. 2-3).

¹⁴ <https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2025/04/04093617/ADPF-635-Favelas-Voto-per-curiam.pdf>
Acesso em 20 de maio de 2025.

A deterioração da segurança pública no Rio de Janeiro foi caracterizada como uma violação multidimensional de direitos, afetando tanto civis quanto agentes de segurança, estes últimos submetidos a índices alarmantes de vitimização.

O STF reconheceu avanços implementados pelo Estado do Rio de Janeiro, como a instalação de câmeras em uniformes policiais, a padronização de protocolos operacionais e a sistematização da comunicação com o Ministério Público. Segundo consta no voto, essas medidas resultaram na redução da letalidade policial e da vitimização de agentes, demonstrando compromisso institucional, ainda que insuficiente para afastar a possibilidade de um estado de coisas inconstitucional (p. 3-4).

Foi instituído um sistema de monitoramento com novos indicadores, incluindo eventos de uso excessivo da força e vitimização civil em confrontos com autoria indeterminada. A decisão exige a publicização de dados desagregados por corporação, unidade, condição funcional do agente e contexto operacional, com o objetivo de identificar padrões e focos críticos de letalidade (p. 4).

O voto delimitou a atuação judicial como controle a posteriori das operações policiais, respeitando a discricionariedade administrativa das forças de segurança. Contudo, consta na decisão que essa discricionariedade deve observar os princípios da legalidade e da proporcionalidade, não sendo absoluta (p. 4-5).

Estabeleceu-se um protocolo para investigação de mortes decorrentes de intervenção policial, incluindo preservação do local, necropsia obrigatória, documentação fotográfica e prazos para laudos periciais. Para mortes de policiais, o prazo de apuração é de 60 dias, prorrogável por igual período, com comunicação obrigatória entre corregedorias e o Ministério Público do Estado (p. 5-6).

Diante da dimensão interestadual do crime organizado, o STF determinou a instauração de inquéritos pela Polícia Federal para investigar movimentações financeiras, tráfico de armas e conexões com agentes públicos. A União deve, no ponto, garantir recursos para uma força-tarefa dedicada, com prioridade para o COAF e a Receita Federal (p. 6-7).

O voto inovou ao exigir plano estratégico de reocupação de áreas dominadas por organizações criminosas, com base no urbanismo social. O referido plano deve prever a instalação de equipamentos públicos, políticas para juventude e qualificação de serviços básicos, rompendo com a lógica de ocupações temporárias (p. 7).

Adotando o paradigma da proporcionalidade, conforme a Lei 13.060/2014, exigiu avaliação caso a caso da intensidade da força empregada, com justificativa posterior. Operações emergenciais sem planejamento prévio são admitidas, porém devem ser justificadas a posteriori (p. 7).

Determinou-se a criação de programa estadual de assistência psicossocial obrigatória para policiais após incidentes críticos, com critérios técnicos para afastamento temporário e retorno condicionado à avaliação profissional (p. 8).

Foram estabelecidas balizas constitucionais para buscas domiciliares, como preferência por horário diurno, vedação de mandados genéricos e elaboração de auto circunstanciado. Destacou-se que se admite busca noturna em flagrante ou quando a residência for usada para fins ilícitos (p. 8-9).

A parte final do voto detalha obrigações operacionais, como presença de ambulâncias, preservação de vestígios, relatórios pós-operacionais e compartilhamento de dados com o Ministério Público. Criou-se um grupo de trabalho no CNMP para monitoramento por dois anos, com participação social e relatórios semestrais (p. 9-17).

Oportunamente, transcrevo trechos do voto:

[...] Esta Corte reitera que não há, nem pode haver, antagonismo entre a proteção de direitos humanos e fundamentais e a construção de políticas de segurança pública compatíveis com a Constituição.

É imperativo reconhecer, nesse sentido, a violação de direitos humanos decorrente da ação de organizações criminosas que se apossam de territórios, cerceiam direitos de locomoção da população e impedem o trabalho devido das forças de segurança.

Repise-se, ainda, inexistir qualquer decisão proferida no bojo da presente Arguição que impeça ou restrinja a ação policial em situações inadmissíveis como a utilização de barricadas no ingresso de comunidades ou controle territorial de comunidades mediante uso de armamento pesado.

Quanto ao primeiro ponto, relativo à maior deferência que se deve dar ao Estado do Rio de Janeiro, muito embora se reconheça que a política de

redução de letalidade ainda está longe do ideal constitucional, a Corte entende que, desde o início da tramitação da ação, há mais de cinco anos, o Estado do Rio de Janeiro demonstrou compromisso significativo com a determinação da Corte Interamericana. Câmeras foram instaladas nos uniformes policiais; há um protocolo de comunicação das operações; o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro tem sido notificado e tem acompanhado a execução das operações.

Corte também entende que não é prematura a declaração de cessação de um estado de coisas inconstitucional na política de segurança pública, porque a execução das complexas medidas necessárias para afastá-lo estão em curso de efetiva institucionalização. Reconhecer o compromisso significativo para superar o estado de coisas inconstitucional é, no entender da Corte, uma forma de expressar a confiança de que as medidas estruturais ainda necessárias serão, de fato, tomadas. Por isso, a Corte entende que deve ser afastada a declaração de estado de coisas inconstitucional e que se deve reconhecer o compromisso significativo do Estado do Rio de Janeiro.

Sem embargo, o Tribunal entende que a inclusão de novos indicadores de uso excessivo da força e publicização de dados desagregados sobre ocorrências com mortes ainda carece ser feita para que o Plano seja finalmente homologado. No mesmo sentido, permanece a determinação para que o Ministério da Justiça faça as adaptações necessárias junto ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública.

O Supremo Tribunal Federal reafirma que o controle judicial das atividades policiais é sempre posterior. A Corte entende que a utilização do uso da força deve observar a legislação federal e deve atender a parâmetros de proporcionalidade, cuja avaliação, à luz das dificuldades da situação concreta, é da competência própria das forças policiais, inclusive no que tange a eventual efeito dissuasório, o que abarca não só o uso de armamento pesado, como também o de aeronaves. Ao Judiciário não é dado definir, previamente à operação, qual é o armamento a ser utilizado ou qual é o contingente a ser empregado. Se o controle judicial das ações policiais é sempre posterior, é incompatível com a atuação a posteriori da função jurisdicional a demarcação de perímetros ou de áreas que não possam ser ocupadas pelas forças.

Isso, porém, não prejudica a imposição de eventuais novos limites pela legislação própria, como é o caso da Lei Estadual nº 7.385, de 2016, do Rio de Janeiro, que torna obrigatória a presença de ambulâncias no local, nem deve impedir a atividade de controle externo, ou tampouco a atividade própria das perícias. Em relação a limitações oriundas da legislação local, a Corte entende que a norma carece de regulamentação e, acolhendo os argumentos trazidos pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, decide fixar prazo para que o regulamento não constitua óbice para a plena garantia do direito.

O Tribunal entende que o controle a posteriori das operações, que, por expressa determinação constitucional, é realizado pelo Ministério Público, deve ser capaz de escrutinar a legalidade das ações realizadas pelos policiais não apenas no que tange à proporcionalidade das medidas, o que, por si só, justifica o amplo acesso aos arquivos das imagens e dos dados capturados no curso da operação, mas também às informações minudentemente registradas nos relatórios produzidos ao seu término.

[...]

Os relatórios apresentados pela Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, dando conta da vinda à capital fluminense de diversos criminosos de outros Estados, assim como os relatos de possível prática de crimes até mesmo internacionais por parte de traficantes e de membros de milícias não pode ser desconsiderado por esta Corte. Por isso, o Supremo Tribunal Federal, como toda e qualquer autoridade judicial que recebe notícia criminis, deve adotar a providência legal determinada.

Em virtude dessa razão, a segunda determinação adotada pela Corte é a de que o Estado do Rio de Janeiro elabore um plano de reocupação territorial de áreas sob domínio de organizações criminosas, observando os princípios do urbanismo social e com o escopo de viabilizar a presença do Poder Público de forma permanente, por meio da instalação de equipamentos públicos, políticas voltadas à juventude e a qualificação de serviços básicos.

Ante os compromissos assumidos pelo Estado do Rio de Janeiro e a fim de assegurar ao Ministério Público do Estado plenas condições para realizar o controle externo, o Tribunal determina ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em conjunto às Corregedorias dos Ministérios Públicos locais, passe a publicar relatórios periódicos de transparência com informações sobre o exercício da função de controle externo da atividade policial.

No que tange ao acompanhamento pós-decisão, fase necessária em se tratando de processo estrutural, o que se busca essencialmente é a garantia de um acompanhamento com duas dimensões: a qualidade técnica por meio da produção periódica de relatórios com dados de letalidade e vitimização policial, de um lado, e a participação democrática de representantes da sociedade civil, de outro.

Perscrutando qual formato se apresentaria como juridicamente mais adequado, a proposição de um Comitê de Acompanhamento foi substituída por Grupo de Trabalho sob a coordenação do Conselho Nacional do Ministério Público.

3. Dispositivo

Pelo exposto, esta Corte julga parcialmente procedente os pedidos desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, para:

AVANÇOS OBTIDOS APÓS A PROPOSITURA DESTA AÇÃO

Reconhecer os avanços importantes obtidos com a redução da letalidade policial, embora necessárias determinações complementares.

1.1. Reconhecer, ainda: NATUREZA ESTRUTURAL DO LITÍGIO (DIAGNÓSTICO, PROVIDÊNCIAS, MONITORAMENTO) a) a natureza estrutural do litígio; RECONHECIMENTO DE FALHAS ADMINISTRATIVAS E COMPROMISSOS DO ESTADO b) a parcial omissão do Estado e a violação de direitos fundamentais; c) a violação de direitos humanos por parte das organizações criminosas que se apossam de territórios e cerceiam direitos de locomoção da população e das forças de segurança; d) que há compromisso significativo por parte do Estado do Rio de Janeiro na cessação das violações mencionadas, sem, porém, a necessidade de se reconhecer o estado de coisas inconstitucional. HOMOLOGAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

1.2. Homologar parcialmente o conjunto de atos normativos apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro na qualidade de “plano de redução da letalidade policial” e determinar, em adição a seu conteúdo:

1.2.1. Que o Estado do Rio de Janeiro promova as adequações normativas e administrativas necessárias quanto à mensuração e monitoramento dos dados, com as seguintes especificações: a) Inclusão de dois novos indicadores que abarquem eventos de uso excessivo ou abusivo da força legal e eventos com vitimização de civis em contexto de confronto armado, com a participação de forças de segurança, mas com autoria indeterminada do disparo, ressalvado que este segundo indicador não compõe o conceito de letalidade policial. b) Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de civil, especificando: (i) Qual corporação (se polícia civil ou militar); (ii) Qual unidade ou batalhão; (iii) Se o agente envolvido estava em serviço; (iv) Se o fato ocorreu no contexto de operação policial. c) Publicização dos dados desagregados sobre as ocorrências com morte de policial, especificando: (i) Qual corporação (se polícia civil ou militar); (ii) se a vítima estava em serviço; acrescidos da seguinte regulamentação, para o controle e fiscalização da letalidade policial e homicídios vitimando agentes de segurança pública.

CONDUTA EM CASO DE OPERAÇÕES DE QUE RESULTEM MORTE

Nas hipóteses de homicídio consumado vitimando agentes de segurança pública, no exercício da função ou em decorrência dela, bem como de morte de civis decorrente de intervenção policial estando ou não o agente em serviço:

PRESERVAÇÃO DO LOCAL

Os policiais que primeiro atenderem a ocorrência deverão preservar o local até a chegada do Delegado de Polícia, e providenciar para que não se alterem o estado e conservação das coisas para a realização de perícia, comunicando, imediatamente o órgão administrativo central competente, que por sua vez, comunicará a ocorrência ao Comandante de Batalhão da área territorial e à Corregedoria da Polícia Militar – em se tratando de policial militar – ou ao Delegado de Polícia de sobreaviso pela Delegacia Geral de Polícia, a Corregedoria da Polícia Civil e à Superintendência da Polícia Técnico-Científica – em se tratando de policial civil e civis.

COMUNICAÇÃO IMEDIATA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público estadual deverá ser imediatamente comunicado das ocorrências, para que, se entender cabível, determine o comparecimento de um Promotor de Justiça ao local dos fatos. Essa comunicação deverá ser regulamentada entre a Procuradoria Geral de Justiça e Secretaria de Segurança Pública.

ATUAÇÃO DO DELEGADO DE POLÍCIA

O Delegado de Polícia responsável deverá dirigir-se, imediatamente ao local da ocorrência, apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais; colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias; e, desde logo, identificar e qualificar as testemunhas presenciais do fato.

ATUAÇÃO DA POLÍCIA TÉCNICA

A Superintendência da Polícia Técnico-Científica enviará, imediatamente, uma equipe especializada para comparecer ao local devidamente preservado, para a realização das necessárias perícias, liberação do local e remoção de cadáveres.

Os cadáveres serão sempre fotografados na posição em que forem encontrados, bem como, na medida do possível, todas as lesões externas e vestígios deixados no local do crime.

Para representar as lesões encontradas no cadáver, os peritos, quando possível, juntarão ao laudo do exame provas fotográficas, esquemas ou desenhos, devidamente rubricados.

Nas hipóteses de morte decorrente de intervenção policial sempre será realizada a autópsia.

Os laudos necessários deverão ser elaborados no prazo máximo de 10 (dez) dias.

ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS DAS POLÍCIAS

As Corregedorias da Polícia Civil e Militar deverão acompanhar as ocorrências que envolvam seus respectivos policiais, objetivando a coleta de dados e de informações visando

instruir os respectivos procedimentos administrativos.

Nas hipóteses de morte decorrente de intervenção policial, as Corregedorias terão o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para conclusão das apurações administrativas. Se houver necessidade de ampliação do prazo, em face da complexidade dos fatos ou dificuldade em sua apuração, deverá ser solicitada, de maneira fundamentada, dilação por mais 60 (sessenta) dias ao Secretário da Segurança Pública.

As ocorrências relacionadas as hipóteses de homicídio consumado vitimado agentes de segurança pública, no exercício da função ou em decorrência dela, bem como de morte decorrente de intervenção policial estando ou não o agente em serviço, bem como os inquéritos policiais e procedimentos instaurados no âmbito das Corregedorias da Polícias Civil e Militar deverão ser comunicados imediatamente ao órgão do Ministério Público estadual que exerça a função de controle externo da atividade policial.

COLETA ADEQUADA DE DADOS EM CASO DE LETALIDADE POLICIAL

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

CÂMERAS NAS FARDAS

2. Reconhecer que o Estado do Rio de Janeiro vem instalando equipamentos de GPS sistemas de gravação de áudio e vídeo nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos e que foram editados, no ponto, atos normativos apresentados na condição de componentes necessários do plano de redução da letalidade policial, devendo ser acrescidas as seguintes determinações complementares:

CÂMERAS NAS VIATURAS

2.1. que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, comprove a implantação das câmeras nas viaturas policiais da Polícia Militar e da Polícia Civil, quando não estiver em atividades investigativas, e nas fardas ou uniformes dos agentes da Polícia Civil nas hipóteses pertinentes, com a publicação da respectiva regulamentação, abrangendo somente os casos em que a Polícia Civil do Estado realiza diligências ostensivas ou operações policiais planejadas, afastada a obrigatoriedade de uso de equipamentos de geolocalização e gravação audiovisual em atividades e diligências investigatórias desempenhadas pela Polícia Civil, exclusivamente no exercício da função de polícia judiciária, em virtude do potencial comprometimento do caráter sigiloso e eficiência dessas atividades e da segurança de policiais e testemunhas;

FINANCIAMENTO DAS MEDIDAS AQUI DETERMINADAS

2.2. em complemento à aplicação de recursos do orçamento estadual, fica autorizado o recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública pelo Estado do Rio de Janeiro por meio de convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere para viabilizar o cumprimento da presente decisão, ainda que distinto seja o prazo de preservação das imagens em relação à regulamentação do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, até o encerramento dos contratos vigentes na data deste julgamento; acrescidos da autorização excepcional, na mesma forma que a Lei Complementar 79/1994 permite em relação ao Fundo Penitenciário Nacional, de transferência direta de recursos financeiros do Fundo Nacional de Segurança Pública aos fundos específicos de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal, com a finalidade de garantir maior celeridade e eficiência à cooperação federativa no âmbito da segurança pública, nos seguintes tópicos: manutenção dos serviços e realização de investimentos de segurança pública, inclusive em inteligência, informação e operações de segurança pública; aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento aos serviços dos órgãos de segurança pública; políticas de redução da criminalidade; e financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive de inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da letalidade policial.

APRESENTAÇÃO DE PLANOS PARA A SEGURANÇA PÚBLICA

Os repasses somente serão realizados com a apresentação e aprovação de planos associados aos programas específicos de segurança pública, dos quais constarão a contrapartida do ente federativo, segundo critérios e condições definidos, quando exigidos em ato do Ministério da Justiça e Segurança Pública e deverão ser fiscalizados por órgão específico responsável pela gestão do fundo, sem prejuízo da fiscalização pelos respectivos Tribunais de Contas e do Ministério Público.

PAPEL RELEVANTE DA POLÍCIA FEDERAL

3. Determinar a instauração de inquérito policial pela Polícia Federal para apuração de indícios concretos de crimes com repercussão interestadual e internacional e que exigem repressão uniforme, bem como de graves violações de direitos humanos derivadas das organizações criminosas, suas lideranças e seu modus operandi, sobretudo movimentações financeiras, em atuação no Estado do Rio de Janeiro, sem prejuízo da possibilidade de atuação conjunta às forças de segurança estaduais, nos termos da Lei 10.446/2002; e determinar à União que garanta o incremento necessário da capacidade orçamentária da Polícia Federal visando à estrutura, equipamentos e pessoal necessários à execução da força-tarefa.

MONITORAMENTO DA CIRCULAÇÃO DE DINHEIRO

3.1. Determinar ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), à Receita Federal e à Secretaria de Estado da Fazenda do Rio de Janeiro a máxima prioridade para atendimento das diligências relativas ao inquérito policial acima requisitado, acrescido com a determinação, também, à Diretoria Geral da Polícia Federal de imediata instauração de inquérito específico, com equipe de dedicação exclusiva, com a finalidade de atuação permanente e dedicada à produção de inteligência e à condução de investigações sobre a atuação dos principais grupos criminosos violentos em atividade no Estado e suas conexões com agentes públicos, com ênfase na repressão às milícias, aos crimes de tráfico de armas, munições e acessórios, de drogas e lavagem de capitais, sem prejuízo da atuação dos órgãos estaduais em suas respectivas atribuições.

REOCUPAÇÃO TERRITORIAL DAS ÁREAS DOMINADAS POR ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS

4. Determinar a elaboração de um plano de reocupação territorial de áreas sob domínio de organizações criminosas pelo Estado do Rio de Janeiro e pelos municípios interessados, observando os princípios do urbanismo social e com o escopo de viabilizar a presença do Poder Público de forma permanente, por meio da instalação de equipamentos públicos, políticas voltadas à juventude e a qualificação de serviços básicos, devendo o plano ter caráter operacional, com cronograma objetivo, contando com alocação obrigatória de recursos federais, estaduais e municipais, inclusive oriundos de emendas parlamentares impositivas.

PROPORCIONALIDADE DO USO DA FORÇA

5. Em substituição ao parâmetro da excepcionalidade, aplicado durante a pandemia, determinar a observância da Lei 13.060, de 2014, declarada constitucional pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.243/DF, e seu regulamento, cabendo às próprias forças de segurança avaliar e definir o grau de força adequado a cada contexto, com controle a posteriori, observando a proporcionalidade das ações e preferencialmente com planejamento prévio das operações. Fica ressalvada a possibilidade de justificação a posteriori de operações de emergência, cabendo aos órgãos de controle e ao Poder Judiciário avaliar as justificativas apresentadas, quando necessário; caberá a cada uma das forças policiais analisar e determinar o uso proporcional e necessário da força em cada operação.

ASSISTÊNCIA À SAÚDE MENTAL DOS PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA

6. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que observe o previsto entre os artigos 42 e 42-E da Lei 13.675/2018 e crie, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, programa de assistência à saúde mental aos profissionais de segurança pública, estabelecendo como obrigatório o atendimento psicossocial quando houver envolvimento em incidente crítico e regulamentando a aferição da incidência de letalidade excessiva na atuação funcional, estabelecendo parâmetro a partir do qual profissional da área de saúde mental avaliará a necessidade de afastamento preventivo das atividades de policiamento ostensivo, ficando o retorno, nesse caso, a critério da corporação.

REGRAS PARA A BUSCA DOMICILIAR

7. Determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade: (i) a diligência, no caso específico de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, neste caso, o ingresso forçado em domicílios à noite; (ii) a diligência deve ser justificada e detalhada por meio da elaboração de auto circunstanciado, que deverá instruir eventual auto de prisão em flagrante ou de apreensão de adolescente por ato infracional e ser remetido ao juízo da audiência de custódia para viabilizar o controle judicial posterior; e (iii) a diligência deve ser realizada nos estritos limites dos fins a que se destinam, sendo deferido em menor extensão, nesse ponto, o pedido de item “C”, entretanto, reafirmando a validade constitucional de buscas domiciliares executadas no contexto de flagrância delitiva, inclusive no período noturno, na forma do artigo 5º, XI, da Constituição, no curso de operações policiais, na hipótese de utilização de residências para o depósito de drogas e armas clandestinas.

PRESENÇA DE AMBULÂNCIAS NAS OPERAÇÕES POLICIAIS

8. Determinar, em cumprimento à Lei Estadual nº. 7.385/2016-RJ, a regulamentação, em até 180 (cento e oitenta) dias, da presença obrigatória de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas e com risco de conflito armado, podendo os veículos permanecerem no local mais próximo possível em que seja viável a prestação do atendimento médico em segurança. A exigência não se aplica a operações policiais de emergência e a eventual indisponibilidade de ambulâncias não impede realização da operação policial.

PRESERVAÇÃO DOS VESTÍGIOS DE CRIME

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

OPERAÇÕES PRÓXIMAS A ESCOLAS E HOSPITAIS

10. Determinar que, no caso da realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) não há restrições territoriais por perímetro à ação policial, mas deve haver o respeito rigoroso às exigências de proporcionalidade no uso da força, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal, as razões concretas que tornaram necessário o desenvolvimento das ações nos referidos horários;

(ii) em caso de extrema necessidade de utilização de equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, será permitido o ingresso das forças policiais caso se verifique o uso dos estabelecimentos para prática de atividades criminosas, bem como o policiamento ostensivo regular e o tráfego de viaturas em vias próximas aos estabelecimentos citados.

APRESENTAR RELATÓRIOS DETALHADOS AO FIM DE CADA OPERAÇÃO

11. Determinar, acolhendo proposição do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados ao fim de cada operação policial, conforme atos normativos e protocolos por tais órgãos elaborados.

DOCUMENTAR PROVAS PERICIAIS

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

AUTONOMIA DAS PERÍCIAS

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

ATUAÇÃO DO MP NOS CASOS DE ENVOLVIMENTO DE AGENTES DE SEGURANÇA NA PRÁTICA DE CRIME DOLOSO CONTRA A VIDA

14. Determinar que, sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de crime doloso contra a vida, a investigação será atribuída ao órgão do Ministério Público competente, que buscará a realização de perícias com autonomia, conforme os requisitos mencionados no item anterior. Deve a investigação atender ao que exige a legislação de regência, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares e à imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes, acolhendo também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão.

COMPARTILHAMENTO DE DADOS DE OPERAÇÕES COM MP

15. Determinar ao Estado do Rio de Janeiro que, em decorrência do artigo 129, VII, da CRFB, compartilhe e envie ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por meio decanal por este indicado, os dados e microdados, com georreferenciamento, sobre operações policiais, registros de ocorrência, laudos periciais e demais informações sobre investigações penais.

PUBLICAÇÃO DE RELATÓRIOS SOBRE CONTROLE EXTERNO DO MP

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

MONITORAMENTO PELO CNMP

17. Determinar a criação de Grupo de Trabalho de Acompanhamento sob a coordenação do Conselho Nacional do Ministério Público, o qual estabelecerá sua composição, com caráter administrativo, de natureza exclusivamente consultiva, para, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e órgãos competentes, monitorar o cumprimento e implementação desta decisão, sem prejuízo da atuação do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro de acordo com as suas respectivas competências:

Diretrizes gerais de organização e funcionamento:

1. O Grupo de Trabalho terá caráter consultivo e não deliberativo, visando exclusivamente à produção de relatórios técnicos periódicos para o fim de Acompanhamento e apoio, em conjunto com o Estado do Rio de Janeiro e órgãos competentes, garantida a participação democrática de representantes da

sociedade civil, do cumprimento e implementação da execução das medidas determinadas no bojo da ADPF 635.

2. Periódica e sistematicamente, em prazos não superiores a seis meses, o Grupo de Trabalho: (i) em reunião pública e aberta, coletará dados e informações da população e comunidades diretamente interessadas, sem prejuízo da realização de reuniões de acesso restrito, a qualquer tempo, pelo Grupo; (ii) divulgará relatório técnico de monitoramento com os principais indicadores de medição da letalidade e da vitimização policial no Estado do Rio de Janeiro.

3. O prazo inicial de acompanhamento fica estabelecido em 2 (dois) anos a contar da data de publicação do acórdão desta decisão.

4. Em caso de notícia de descumprimento de decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no âmbito da ADPF 635, o Grupo de Trabalho reportará a magistrado/a auxiliar designado/a pelo Ministro Relator, do Supremo Tribunal Federal, a quem fica delegada a competência para análise de eventuais providências judiciais em fase de execução, desde que não se trate de litígios individuais, com os poderes necessários para garantir seu cumprimento, na forma do artigo 139, IV, do Código de Processo Civil, cabendo ao Ministro Relator apreciar eventuais pedidos de reconsideração.

5. Recomenda-se o diálogo constante com o Comitê Nacional de Monitoramento do Uso da Força previsto pelo art. 8º do Decreto 12.341/2024 visando o compartilhamento de experiências e o aprimoramento das práticas de controle externo da atividade policial nos estados e no Distrito Federal.

OUTRAS DETERMINAÇÕES

18. Determinar o envio ao Governo Federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, de cópia da presente decisão e dos documentos constantes dos autos com recomendações atinentes ao controle de armas e munições no Estado do Rio de Janeiro e no Brasil (eDOC 717, eDOC 959, eDOC 998, eDOC 999 e eDOC 1045), a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as providências cabíveis quanto ao aprimoramento da política pública de controle de armas e munições, com o cumprimento da Lei 10.826/2003 e Decreto 11.615/2023, notadamente quanto: (i) à integração entre os sistemas de rastreabilidade do Ministério da Defesa e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública; (ii) à adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Sistema Nacional de Análise Balística; (iii) ao cadastramento das armas destinadas

às Polícias Estaduais do Estado do Rio de Janeiro, caso ainda não estejam cadastradas, nos respectivos sistemas nacionais de controle e rastreabilidade; (iv) ao aprimoramento da política de marcação e uniformização das armas de fogo adquiridas pelo Estado, a ser feita nos termos dos artigos 7º e 8º da Portaria nº. 213/2021 do Comando Logístico do Exército Brasileiro.

19. Determinar o envio ao Governo Federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, de cópia da presente decisão, a fim de que analisem, conjuntamente com o Estado do Rio de Janeiro, as possibilidades de apoio logístico e financeiro visando à viabilização do aparelhamento e reestruturação das carreiras da Polícia Científica do Rio de Janeiro.

PEDIDOS INDEFERIDOS

20. Indeferir o pedido de item “B”, o qual requereu determinação de que o Estado do Rio de Janeiro se abstenha de utilizar helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror, com a suspensão da eficácia do art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001.

21. Indeferir o pedido de item “C”, o qual requereu determinação de que os órgãos do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, ao expedir mandado de busca e apreensão domiciliar, indiquem, da forma mais precisa possível, o lugar, o motivo e o objetivo da diligência, vedada a expedição de mandados coletivos ou genéricos.

22. Indeferir o pedido de item “H”, o qual requereu determinação de suspensão do sigilo de protocolos de atuação policial, inclusive do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

23. Confirmar o reconhecimento da perda de objeto do pedido de item “P” e o não conhecimento do pedido de item “Q”.

O voto per curiam representou, desse modo, uma tentativa complexa de conciliar segurança pública e direitos fundamentais, por meio de um sistema integrado que combinaria transparência, controle externo, responsabilização e políticas estruturais.

Persistem, contudo, desafios na implementação prática e na transformação cultural das instituições policiais.

Como se observou, em todo o processo notou-se a participação e mobilização de organizações sociais e cidadãos, os quais tiveram um papel que não foi coadjuvante, mas assumiu um caráter essencial na formulação e na execução das medidas propostas, garantindo que, no caso, diferentes perspectivas sejam

consideradas na busca por uma política de segurança mais justa e constitucionalmente adequada.

No próximo capítulo, será esmiuçado essa forma de participação no processo de natureza estrutural.

1.6 Tabela com as principais etapas, avanços e limitações da ADPF 635

Principais Decisões e Medidas	Avanços Simbólicos e Materiais	Obstáculos e Limitações Identificados
Propositura e Medidas Cautelares (2019–2020)	<ul style="list-style-type: none"> - Proibição de operações em comunidades durante a pandemia (exceto exceções justificadas). - Restrições ao uso de helicópteros como plataforma de tiro. - Determinação de investigação pelo MP e adoção do Protocolo de Minnesota. 	<ul style="list-style-type: none"> - Judicialização do tema da letalidade policial em âmbito nacional. - Primeira vez que o STF restringe operações policiais de forma ampla. - Reconhecimento inicial da gravidade da violência estatal. - Resistência de ministros (Moraes, Fux) sob alegação de violação à separação de poderes. - Indeferimento do plano de redução da letalidade na cautelar. - Dificuldade prática de monitorar o cumprimento das decisões.
Audiência Pública (Abr/2021)	<ul style="list-style-type: none"> - Espaço para depoimentos de vítimas, familiares, especialistas e representantes do Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Humanização do debate e quebra da barreira institucional entre o STF e as vítimas. - Exposição crua da realidade da violência policial e do racismo institucional. - Demonstração do abismo discursivo entre a linguagem jurídica e a experiência vivida. - Pouca efetividade imediata em alterar a postura do Estado.
Embargos de Declaração e Aprofundamento das Medidas (2022–2024)	<ul style="list-style-type: none"> - Determinação da elaboração de um plano detalhado de redução da letalidade. - Exigência de transparência de dados desagregados. - Instalação de câmeras em viaturas e fardas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Avanço na cobrança por metas e transparência, indo além das restrições pontuais. - Estabelecimento de um sistema mais robusto de prestação de contas (accountability). - Relatórios do CNJ e manifestações das partes apontam descumprimento reiterado pelo Estado. - Lentidão burocrática e falta

		de vontade política para implementação integral.
Julgamento de Mérito e Voto Per Curiam (2025)	<ul style="list-style-type: none"> - Reconhecimento dos avanços estaduais e cessação do ECI. - Criação de um sistema de monitoramento com novos indicadores. - Estabelecimento de protocolos rigorosos para uso da força, buscas e perícias. 	<ul style="list-style-type: none"> - Decisão unificada da Corte, conferindo maior solidez à matéria. - Institucionalização de um marco regulatório complexo para a segurança pública. - Direcionamento de recursos federais e envolvimento da PF e COAF. - Falha central em nomear o racismo como causa estrutural da letalidade. - Cessação do ECI considerada prematura por parte da doutrina e dos autores. - A efetividade depende da implementação futura, historicamente problemática.

1.7 Tabela com o contraste entre os argumentos dos Ministros do STF e os depoimentos das vítimas no Capítulo 1

Tema / Aspecto	Argumentos e Posicionamentos dos Ministros do STF	Depoimentos e Argumentos das Vítimas e Familiares
Letalidade Policial e "Autos de Resistência"	Foco em Controle e Procedimento: Ministros como Edson Fachin e Gilmar Mendes determinaram a necessidade de documentação rigorosa, perícias independentes e investigação pelo Ministério Público para combater a impunidade (Protocolo de Minnesota). Reconheceram o padrão de letalidade, mas focaram em soluções institucionais e futuras.	Foco na Dor e na Impunidade Imediata: Relataram casos de filhos executados e depois classificados como 'autos de resistência'. José Luiz Faria da Silva questionou como uma criança de 2 anos poderia ser enquadrada nesse termo. As mães denunciam a impunidade dos agentes, como no caso do militar que baleou o filho de Irone Santiago e foi inocentado.
Conduta das Operações Policiais	Regulação e Restrição Parcial: A Corte, via Edson Fachin, proibiu operações próximas a escolas/hospitais (salvo exceções justificadas), restringiu o uso de helicópteros como plataforma de tiro e determinou a presença de ambulâncias. O foco foi estabelecer limites jurídicos e de procedimento.	Relato do Terror e da Arbitrariedade: Descreveram as operações como ações de guerra, com tiros indiscriminados, uso de armas de alto calibre que atravessam paredes e invasão de domicílios. Eliene Vieira afirmou: 'Todos nós nos tornamos plataforma de tiros aqui dentro'. Relatam a

		ausência de qualquer planejamento ou aviso.
Negligência e Omissão de Socorro	Reconhecimento Formal de Direitos: O STF reafirmou o direito de todo ferido receber assistência médica imediata. Gilmar Mendes defendeu a presença de ambulâncias, e a decisão coletiva posteriormente a determinou em operações de risco.	Relato da Omissão como Tática: Narraram casos concretos de socorro negado ou atrasado. Bruna Silva denunciou que a ambulância foi impedida de entrar na comunidade para socorrer seu filho, Marcos Vinícius, de 14 anos, que morreu usando o uniforme escolar.
Racismo e Criminalização da Pobreza	Abordagem Indireta e Estrutural: Gilmar Mendes foi um dos que abordou mais diretamente, citando dados sobre a seletividade racial e criticando a ausência de limites que combata a discriminação. O voto per curiam reconheceu a 'injusta discriminação histórica', mas sem nomear o racismo como motor central.	Denúncia do Racismo Experiencial: As vítimas vinculam a violência diretamente ao racismo. Eliene Vieira relatou que seu filho foi revistado na Avenida Presidente Vargas apenas por ser negro, e que um policial a culpou por 'trabalhar com direitos humanos'. A fala evidencia o perfilamento racial e a criminalização da pobreza e da cor da pele.
Impacto Social e Psicológico	Reconhecimento Abstrato de Violações: Os ministros reconheceram, em seus votos, violações de direitos humanos e o impacto na educação (com interrupção de aulas). A linguagem é técnica e generalizante.	Relato do Trauma e do Luto Concreto: As falas são carregadas de dor pessoal e comunitária. Isilmar de Jesus descreveu a experiência de colocar o filho morto no colo e conviver com o sangue dele 'lavando as ruas'. Os relatos mostram o terror constante e a desestruturação familiar e comunitária.

Fonte: pesquisa da autora e documentos da ADPF 635 (2025)¹⁵

Esta última tabela evidencia o abismo discursivo entre o universo técnico-jurídico do STF e o universo experiencial das vítimas. Enquanto a Corte opera com conceitos como "accountability", "protocolos" e "controle externo", os depoimentos das mães e familiares trazem a materialidade da violência de Estado por meio de relatos de luto, impunidade e terror cotidiano. A tabela serve para ilustrar, no Capítulo 1, como a ADPF 635 se tornou uma arena onde essas duas realidades, frequentemente dissociadas, tentaram dialogar.

¹⁵ Tabelas elaboradas com auxílio do Chat-GPT mas com dados obtidos na pesquisa.

CAPÍTULO 2: IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E DE CIDADÃOS DIRETAMENTE AFETADOS PELA VIOLÊNCIA ESTATAL

O presente capítulo aborda o papel da sociedade civil e de cidadãos diretamente afetados pela violência estatal no contexto da ADPF 635.

Esse processo, mais do que um litígio convencional, se configura como um exemplo de litigância estratégica, que para Souza (2023), pode ser definida como uma ação judicial ou série de ações movidas com o objetivo primordial de provocar uma mudança social, política ou jurídica de amplo alcance, na qual o autor utiliza o processo judicial como uma ferramenta estratégica para modificar uma interpretação jurídica consolidada, questionando entendimentos pacificados nos tribunais considerados injustos ou ultrapassados; para influenciar a criação ou alteração de políticas públicas, levando ao Judiciário debates cruciais que não estão sendo resolvidos adequadamente pelos Poderes Executivo e Legislativo.

A participação de diversos atores na formulação da ação e durante o seu andamento no Supremo Tribunal Federal, por meio de petições e audiências públicas, demonstra a sua centralidade neste tipo de abordagem.

No ponto, segundo Marçal (2019), com a contemporaneidade e o desenvolvimento e a percepção de novas relações jurídicas, verificou-se que o processo tradicional não era mais adequado para tutelar direitos que envolviam coletividades. No ponto, o procedimento era deficiente, os institutos processuais não se amoldavam à resposta jurisdicional necessária, a qual envolve uma multiplicidade de sujeitos e uma complexidade na resposta a ser dada, o que fez surgir a litigância estrutural.

Em casos de natureza estrutural, Vitorelli (2016) aponta que a sociedade está em conflito não apenas com o causador do dano, mas também consigo mesma. Daí surge a importância de dentro desse processo dar voz aos grupos atingidos pelo problema complexo.

Assim, diante dessa natureza multipolar do processo estrutural, a qual envolve uma abrangência de interesses, é essencial que o julgador tenha uma visão ampla de todo o contexto, sendo indispensável assegurar a participação de todas as partes,

garantindo que seus pontos de vista sejam devidamente considerados ao longo do processo (Arenhart, 2022).

Vargas e Lima apontam que:

O fomento à participação pública nos processos estruturais não só contribui para a construção de decisões judiciais mais eficientes, adequadas e justas, bem como, afasta as críticas direcionadas à legitimidade da atuação jurisdicional e a falta de capacidade técnica dos tribunais para promoverem transformações sociais via decisão judicial, uma vez que aproxima os envolvidos no litígio estrutural do processo de construção das medidas judiciais de tratamento da situação através de um diálogo democrático (2024, p. 3).

Serafim e Albuquerque (2020) dizem que em processos de natureza estrutural a participação pública deve ser valorizada tanto intrinsecamente, por permitir a expressão de grupos historicamente marginalizados, quanto extrinsecamente, por melhorar a qualidade das decisões e aumentar a transparência.

Ilustrando essa premissa, o caso do Massacre do Jacarezinho, analisado por Farranha (2023), demonstra o inverso: a ocultação de informações e a falta de transparência ativa perante a comunidade local atuaram como mecanismos de opressão, negando à população negra o direito à memória e à verdade e exacerbando o racismo sistêmico.

Sublinham os referidos autores que a participação popular tem o condão de contribuir para a legitimidade das decisões, bem como para possibilitar uma maior cooperação entre o Poder Público e a sociedade, aumentando o comprometimento com a implementação das políticas públicas. Tal interação pode resultar em decisões mais bem fundamentadas e eficazes na resolução de omissões políticas.

Nesse contexto, o conceito de ativismo dialógico, conforme por França (2025), emerge como uma forma promissora de participação popular em litígios estruturais como a ADPF 635. Distanciando-se de uma atuação unilateral, o Judiciário deveria adotar uma postura de diálogo com a sociedade civil, movimentos sociais e órgãos administrativos. Essa colaboração não só conferiria legitimidade às decisões, mas também as tornaria mais eficazes na superação de falhas sistêmicas, ao transformar o acesso à justiça em um mecanismo de redistribuição de poder, dando voz e acesso a grupos tradicionalmente marginalizados.

Nesse contexto de importância da participação de grupos marginalizados nos processos que discutem omissões estatais graves em direitos humanos, desponta a ADPF 635.

Segundo Amparato (2021),

O caso da ADPF 635 é importante para entendermos a relação entre negritude, violência estatal e segurança pública por várias razões. Primeiro, o caso gerou um impacto imediato, embora decrescente ao longo do tempo, no número de mortes pela polícia no RJ.

[...]

Segundo, e especificamente importante para este artigo, a decisão foi a primeira vez em que o STF foi chamado a enfrentar –a partir da lente do racismo estrutural (CORBO, 2020) –o governo da morte que impera no Rio de Janeiro em específico e no Brasil em geral contra corpos negros vitimados (2021, pp.347-348).

Em se tratando o racismo estrutural, Bersani (2018) afirma que o racismo estrutural no Brasil está intrinsecamente ligado ao capitalismo e à ideologia racista, que se mantém desde o período colonial, destacando que o racismo transcende o âmbito institucional, estando presente na essência da sociedade brasileira.

O referido autor, ao destacar que o racismo é um elemento estruturante do capitalismo brasileiro, sustenta que: o escravismo colonial foi o modo de produção original; houve uma sistematização do racismo ao longo da história; a economia colonial teve importância na formação do país; e não houve um projeto de inclusão para os africanos e seus descendentes.

Para ele, o racismo estrutural é um sistema de opressão que transcende as instituições, estando presente na essência da sociedade brasileira, sendo naturalizado e reproduzindo desigualdades e privilégios. Desse modo, por ser ele um sistema de opressão, deve ele ser enfrentado para promover a igualdade e a justiça social.

No debate sobre o tema, Werneck (2012, p. 17) conceitua:

O racismo institucional ou sistêmico opera de forma a induzir, manter e condicionar a organização e a ação do Estado, suas instituições e políticas

públicas – atuando também nas instituições privadas, produzindo e reproduzindo a hierarquia racial.

A autora complementa essa definição clássica, afastando a ideia de uma simples "falha" institucional:

Atualmente, já é possível compreendermos que, mais do que uma insuficiência ou inadequação, o racismo institucional é um mecanismo performativo ou produtivo, capaz de gerar e legitimar condutas excludentes, tanto no que se refere a formas de governança quanto de accountability.

Com base em contribuições inglesas, Sampaio (2003, p. 78) entende o racismo institucional, de forma geral, como "o fracasso coletivo de uma organização em oferecer um serviço apropriado e profissional a pessoas devido à sua cor". Esta noção foi fundamental no debate inglês, sendo formalmente definida no Relatório Lawrence (1999) como algo que pode ser detectado em "processos, atitudes e comportamentos" que levam à discriminação por meio de "preconceito involuntário, ignorância, negligência e estereotipação racista". O autor também aponta uma definição anterior (1998) usada pela Comissão para Igualdade Racial (CRE) do Reino Unido, que o descreve como "Aqueles leis estabelecidas, costumes e práticas que sistematicamente refletem e produzem desigualdades raciais na sociedade", onde a instituição é considerada racista caso suas práticas gerem consequências racistas, independentemente das intenções dos indivíduos.

Na perspectiva do discurso, o racismo institucional se manifesta como um processo de reprodução social do racismo majoritariamente controlado pelas elites. Van Dijk (2003, p. 2) argumenta que, embora as elites frequentemente neguem seu envolvimento, o preconceito e a discriminação são aprendidos primariamente através do discurso público, o qual é amplamente controlado por políticos, jornalistas, acadêmicos e outros membros da elite. Assim, o racismo institucional ocorre quando as instituições e as suas práticas discursivas contribuem sistematicamente para a produção e reprodução das atitudes racistas na sociedade, sendo este o principal foco de estudo, em vez do racismo popular.

Farranha, Duarte e Queiroz (2020) destacam que o racismo transcende a esfera da moral individual, sendo uma manifestação estrutural da sociedade que se reflete e se perpetua nos arranjos jurídicos e sociais. Nesse sentido, o conceito de raça é validado pelo direito como uma realidade social produzida pela opressão e

desigualdade, e não por fundamentos biológicos. Os autores argumentam que essa compreensão estrutural invalida a dependência exclusiva de soluções individuais e questiona a tradicional dicotomia Brasil-EUA para justificar a inação em políticas de combate e reparação à desigualdade racial.

O racismo institucional é compreendido também não como uma mera sucessão de falhas pontuais, mas como uma realidade sociopolítica estruturante que demanda intervenção estratégica. Esta percepção consolida-o como fenômeno que justifica a criação de mecanismos especializados, a exemplo do Grupo de Trabalho (GT) Racismo, cuja finalidade precípua é fomentar uma mudança de atitude institucional. Dessa forma, a operacionalização do conceito materializa-se no esforço contínuo da instituição para desconstruir barreiras sistêmicas, assegurando o pleno exercício da cidadania pela população negra em setores essenciais como saúde, educação e no enfrentamento aos crimes raciais, conformando, na prática, um viés antirracista na atuação ministerial (Moraes, 2013).

Para Adilson Moreira (2020), o racismo, enquanto forma recorrente de discriminação, pode ser compreendido tanto como uma ideologia cultural quanto como uma prática social que perpetua a dominação racial. Nesse sentido, a ideia de raça é utilizada como um elemento de diferenciação entre os indivíduos, influenciando a maneira como são reconhecidos socialmente e afetando suas oportunidades de serem considerados igualmente dignos, embora seu significado possa variar ao longo do tempo dentro de uma mesma sociedade.

Para Moreira, os integrantes do grupo racial dominante dispõem de recursos de poder que lhes permitem influenciar as ações das minorias raciais, sustentados por sua posição de privilégio nos âmbitos cultural, institucional, jurídico e político.

Esses recursos funcionariam como instrumentos para orientar o comportamento dos indivíduos de modo a atender aos interesses do grupo dominante. Dessa forma, a desigualdade de poder entre os grupos e o acesso contínuo das parcelas dominantes a recursos sociais destinados à manutenção de sua posição favorecem a criação e a perpetuação de relações hierárquicas de poder na sociedade.

O racismo, desse modo, muitas vezes se manifesta como discriminação institucional, atuando não apenas nas interações individuais, mas também na estrutura e no funcionamento das instituições públicas e privadas. Os indivíduos não existem apenas como sujeitos autônomos, mas também como agentes institucionais, as quais são amplamente controladas por membros do grupo racial dominante. Tal controle possibilitaria a imposição de seus interesses sobre as dinâmicas institucionais, resultando na criação de normas e práticas que mantêm diferenciações sociais e reforçam hierarquias raciais tanto dentro quanto fora dessas estruturas.

Ao conceituar, o racismo institucional, o referido autor sustenta que:

O racismo institucional ocorre então na forma de negação de oportunidades, na dificuldade de se obter promoção dentro da instituição, no tratamento diferenciado quanto à oferta de serviços, bem como no acesso a eles. Essa forma de racismo motiva diversos tipos de tratamento arbitrário de pessoas negras, como prisões arbitrárias, assassinatos por policiais, violência obstétrica, discriminação no mercado de trabalho, entre outras. O racismo institucional também pode correr por meio das práticas e normas que causam um impacto negativo em membros de minorias raciais (Moreira, 2020, pp. 641-642).

Para Maria Aparecida da Silva Bento (2022), o racismo institucional é descrito como ações organizacionais que, mesmo sem a intenção explícita de discriminar, têm efeitos negativos sobre determinados grupos raciais. Para ela, práticas como a exclusão de negros de cargos de prestígio ou o acesso limitado a oportunidades de treinamento são exemplos de como a discriminação pode ser estrutural e histórica, perpetuando as desigualdades.

Para a autora, as instituições são vistas como conservadoras, resistindo à diversidade racial e de gênero, e tendendo a perpetuar o poder de grupos dominantes, majoritariamente brancos e masculinos. A branquitude, desse modo, é entendida como uma construção social que reforça essa hegemonia, ocultando o conflito social e mantendo a dominação.

A seu turno Lengbeyer (2005), entende o racismo como um fenômeno profundamente enraizado em crenças cognitivas. O Autor define crenças racistas como aquelas que atribuem inferioridade intelectual ou moral a membros de um grupo racial ou étnico em relação ao próprio grupo do crente. Tais crenças, uma vez

formadas, podem não se manifestar diretamente em comportamentos observáveis, mas ainda assim caracterizam o indivíduo como racista.

Para Duarte (2020), o discurso jurídico brasileiro é incapaz de reconhecer ou nomear o racismo institucional que permeia a gestão policial e o sistema carcerário. O autor ressalta que essa falha é uma forma de violência silenciosa, que resulta na desresponsabilização dos agentes da lei e na omissão da condição de vítimas às pessoas negras afetadas por essas práticas.

O autor menciona que a dogmática penal, ao se recusar a reconhecer esses atos de violência, acaba reforçando uma estrutura de poder racializada. Além disso, ele critica o papel dos juristas, que muitas vezes focam apenas na violência física explícita praticada pela polícia, ignorando a violência simbólica e estrutural contida nos processos de gestão dos espaços urbanos e prisional.

Neste ponto, Duarte foca na "branquidade" como uma estrutura de poder que invisibiliza o racismo nas esferas acadêmicas e jurídicas. Ele critica o conceito de "democracia racial" no Brasil, destacando como essa ideia é utilizada para silenciar as denúncias de racismo. O autor argumenta que o discurso jurídico está imbuído de uma ideologia de branquidade que neutraliza e esvazia as discussões sobre as relações raciais, ocultando os verdadeiros impactos da violência policial e institucional sobre os corpos negros.

Assim, destaco que essa violência simbólica e estrutural não é alheia ao Poder Judiciário.

Compreendendo tais conceitos de racismo, fica claro que enfrentá-lo no julgamento da ADPF 635 seria necessário para combater a violência policial estatal, uma vez que o Poder Judiciário está dentro da construção histórica brasileira, no qual se inclui o legado do sistema de escravatura, sendo uma estrutura perpassada pelo racismo institucional e estrutural.

Importante então detalhar como se deu essa participação das organizações sociais e da DPE – RJ no andamento nesta ação de natureza estrutural ora estudada, dada a importância da participação popular para a tentativa de resolução de questões tão complexas no âmbito da segurança pública.

2.1 Como ocorreu a participação de organizações da sociedade civil na formulação e andamento da ADPF 635

Como observado no tópico que descreveu todo o andamento da ADPF 635, tanto em sua proposição como em seu desenvolvimento, diversas entidades da sociedade civil e vítimas da violência estatal foram ouvidas e tiveram voz junto ao poder Judiciário.

Nos depoimentos citados no resumo da audiência pública realizadas no STF, ficou claro como o desrespeito aos direitos constitucionais perpetrados pela polícia do Estado do Rio de Janeiro impacta na vida cotidiana dos cidadãos moradores de áreas vulnerabilizadas.

Nos depoimentos, as mães e pais de vítimas da violência estatal fizeram denúncias no STF contra a violência policial, a qual se manifesta em operações que violam direitos constitucionais, com o uso de armas de alto calibre, helicópteros e táticas que colocam em risco a vida de moradores inocentes.

José Luiz Faria da Silva, Eliene Maria Vieira, Irone Maria Santiago e Bruna da Silva, depoimentos utilizados como exemplo no presente artigo, compartilharam histórias pessoais de perdas familiares causadas por ações do Estado, o que evidenciou um padrão de letalidade que atinge crianças, jovens e adultos, principalmente pardos e negros, muitas vezes em situações cotidianas, como ir à escola ou quando estavam em casa.

Um dos pontos centrais das falas é a crítica ao uso recorrente do termo "auto de resistência" para justificar mortes causadas por agentes do Estado. Para os cidadãos, tal termo não só criminaliza as vítimas, enquadrando-as como supostos criminosos que resistiram à autoridade, mas também serve para encobrir a impunidade e a falta de investigação adequada.

José Luiz (Transcrições da audiência pública da ADPF 635, pp. 13-19) questionou como uma criança de dois anos poderia ser classificada como resistente, enquanto Irone (Transcrições da audiência pública ADPF 635, pp. 186-189) e Bruna (Transcrições da audiência pública ADPF 635, pp. 189-193) denunciam a falta de perícia nos locais dos crimes e a ausência de responsabilização dos agentes

envolvidos. A impunidade, desse modo, é um tema recorrente, destacando-se os relatos de policiais que continuaram atuando normalmente após cometerem violências, como no caso do filho de Irone, o qual, segundo relata, foi baleado por um militar do Exército que, posteriormente, foi inocentado pela Justiça.

Outro elemento comum é a crítica quanto à forma como as operações policiais são conduzidas, sem que haja planejamento ou preocupação com a segurança dos moradores. As falas destacaram como as operações policiais ao invés de resolver a criminalidade, aumentam a letalidade e o sentimento de terror nas comunidades vulneráveis.

Eliene Maria Vieira (Transcrições da audiência pública ADPF 635, pp. 29-39) enfatizou que as favelas não são produtoras de armas ou drogas, mas sim alvos de uma marginalização e criminalização injustas. No ponto, a negligência no socorro às vítimas também foi um ponto unânime, com relatos de ambulâncias impedidas de entrar nas comunidades, bem como de socorro sendo deliberadamente atrasado, como no caso do filho de Bruna, o qual morreu após ser baleado e não receber atendimento imediato.

O racismo estrutural nas abordagens policiais também foi tema central na audiência pública. Eliene, por exemplo, relatou que seu filho foi revistado na avenida Presidente Vargas apenas por ser negro, e que um policial chegou a culpá-la por trabalhar com direitos humanos. Para quem citou o racismo em seu depoimento, ele se reflete na forma como as favelas são tratadas como territórios inimigos, onde todos os moradores são vistos como suspeitos, independentemente de sua idade, gênero ou ocupação. A criminalização das favelas e de seus habitantes, assim, é um padrão que se repetiu nos relatos, com os moradores sendo estigmatizados e tratados como cidadãos de uma classe inferior.

Por fim, as falas convergiram em um apelo por medidas concretas para reduzir a violência e garantir os direitos humanos nas favelas. Entre as propostas estavam a identificação obrigatória dos policiais nas fardas, o uso de câmeras em viaturas e uniformes, o monitoramento em tempo real das operações, a presença de ambulâncias durante as ações policiais e a realização de perícias adequadas nos locais dos crimes. Houve também um clamor por justiça e por uma mudança na forma

como o Estado enxerga e trata as favelas, reconhecendo-as como territórios de vida e não de morte. Irone sintetizou esse sentimento ao questionar como explicar às crianças quem são os verdadeiros mocinhos e bandidos quando o próprio Estado perpetua a violência.

Em resumo, as falas tiveram em comum a denúncia da violência policial, a impunidade, a criminalização das favelas e de seus moradores, o racismo estrutural e a negligência do Estado. Ao mesmo tempo, expressaram um profundo desejo por justiça, dignidade e mudanças concretas que possam garantir o direito à vida e à segurança nas comunidades marginalizadas.

Ademais, foi a primeira vez que um debate sobre racismo e violência policial foi feito de forma tão ampla dentro do Supremo Tribunal Federal, humanizando o debate, ouvindo-se as vítimas. Os discursos demonstraram que as vítimas são cidadãos, que sofrem cotidianamente, e não apenas números perdidos dentro de um sistema opressor.

A ADPF 635, para esses cidadãos, é vista como uma ferramenta crucial nessa luta, representando a esperança de que a violência do Estado seja contida e que as favelas possam, finalmente, ser tratadas com o respeito e a humanidade que merecem.

Todo o processo que envolve a ADPF 635 representa um marco na luta contra a violência policial e o racismo estrutural no Estado do Rio de Janeiro e, conseqüentemente, o Brasil, destacando-se como um importante mecanismo jurídico para a defesa dos direitos fundamentais das populações marginalizadas.

Ao longo do processo, foi evidenciado, por meio dos dados e depoimento de cidadãos, que o despreparo das forças de segurança e a criminalização das favelas resultam em um padrão sistemático de violações de direitos humanos, atingindo de maneira desproporcional e dolorosa a população negra e periférica.

As decisões do Supremo Tribunal Federal na ADPF 635 representaram um marco ao reconhecer a letalidade policial como um problema estrutural e ao impor restrições às operações em comunidades vulneráveis. Contudo, sua efetividade tem sido limitada por diversos fatores, incluindo a resistência de órgãos estatais, a falta de

fiscalização adequada e a ausência de mecanismos concretos para responsabilização dos agentes de segurança pública.

Um exemplo central da dificuldade de implementação das medidas determinadas pelo STF é a obrigatoriedade do uso de câmeras corporais em policiais militares do Rio de Janeiro. Embora tenha sido uma exigência imposta para ampliar a transparência e reduzir a impunidade, denúncias de organizações da sociedade civil no processo indicam que o acesso às imagens tem sido restrito e que casos de violência policial continuam sem ter uma investigação eficaz. Tal fato evidencia que, sem mecanismos de monitoramento contínuo e sanções pelo descumprimento das ordens judiciais, as decisões do STF podem se tornar meramente simbólicas.

Para além disso, a estrutura hierárquica e corporativista das polícias militares dificulta a responsabilização individual dos agentes envolvidos nos casos de abusos. Na prática cotidiana, a lógica da impunidade continua predominando, visto que não há incentivos institucionais para mudanças reais nas abordagens policiais.

Diante dos inúmeros desafios, a participação ativa de organizações da sociedade civil e das vítimas da violência estatal foi essencial para dar legitimidade à ação, reforçando a necessidade e importância de um debate mais amplo sobre segurança pública, racismo e justiça social. A ação é um importante exemplo de como a sociedade civil organizada, representado pelas organizações não governamentais, age para transformar a realidade social.

Por outro lado, o descumprimento das determinações judiciais e a resistência por parte do Estado demonstram que a mudança estrutural na segurança pública exige um compromisso contínuo dos poderes públicos, Executivo, Legislativo e Judiciário, e da sociedade, o qual deve resultar em mudanças estruturais e não apenas medidas pontuais e temporárias.

Nesse sentido, os desdobramentos da ADPF 635 e seu acompanhamento posterior, podem influenciar futuras ações judiciais e políticas públicas voltadas à reformulação das práticas policiais e ao combate ao racismo institucional.

Nesse ponto, a continuidade do monitoramento por parte das entidades da sociedade civil e o fortalecimento da mobilização social são fundamentais para

garantir que as determinações do Supremo Tribunal Federal sejam efetivamente cumpridas em um breve futuro.

Com efeito, a propositura e andamento da ADPF 635 não apenas evidenciam as falhas do sistema de segurança pública, mas também aponta caminhos para a construção de um modelo mais justo, democrático e que respeite os direitos humanos.

Assim, o julgamento final da ADPF 635 foi um marco na jurisprudência sobre segurança pública e direitos humanos no Brasil, mas também deverá servir como um indicativo do compromisso estatal com a transformação estrutural e profunda das forças policiais.

No entanto, sua eficácia dependerá da implementação concreta das medidas determinadas pelo STF e da vigilância contínua da sociedade civil.

CAPÍTULO 3: MAPEAMENTO DAS FALAS DOS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADPF 635, A PARTIR DA VISÃO DAS AUTORAS THULA PIRES, ANA FLAUSINA, LUCIANA ZAFALLON, DINA ALVES E EVANDRO PIZA

3.1 Breve introdução

A ADPF 635, proposta apoiada por um conjunto de organizações sociais, emergiu como um marco na busca por justiça social e racial no Brasil.

A atuação incisiva desses grupos, que trouxeram a discussão sobre a violência policial enraizada no racismo estrutural para o Supremo Tribunal Federal, serve como ponto de partida para a nossa análise neste capítulo.

Diante disso, este capítulo tem como objetivo central investigar em que medida os votos dos ministros do STF, na ADPF 635, incorporaram ou se distanciaram da discussão sobre o racismo estrutural e institucional que permeou a ação desde sua propositura. Argumenta-se que, apesar de reconhecerem a gravidade da letalidade policial, os votos revelaram uma falha em nomear e enfrentar o racismo como o eixo central da violência policial, um ponto crucial que havia sido levado ao tribunal pelas organizações sociais.

3.2 Referencias teóricos

O presente capítulo usa como ponto de partida estudos que buscam compreender como julgamentos, discursos e manifestações do Poder Judiciário na área criminal contribuem para “aprofundar a democracia ou para impedir o aprofundamento democrático” (SANTOS, 2013, apud ZAFFALON, 2017).

Como adverte Boaventura de Souza Santos “em seu sentido mais amplo, a democracia é todo o processo de transformação de relações desiguais de poder em relações de autoridade partilhada” (SANTOS, 2016, apud ZAFFALON, 2017, p. 24) e disso decorre, por conseguinte, que atuação assimétrica ou enviesada no sistema penal debilita a matriz democrática.

Acessar à justiça é compreendido, como a possibilidade de obter uma resposta jurisdicional adequada, imparcial e isonômica, que proteja os cidadãos contra arbitrariedades.

Zaffalon (2017) explica que quando o sistema de justiça opera em prol do aprofundamento democrático, pode transformar relações de poder desigual, mitigando os efeitos da dominação por meio do controle estatal criminal. Em contrapartida, quando impede o aprofundamento democrático atua como um sistema voltado à proteção das elites, em distorção ao tratamento destinado às classes populares, resultando em uma dinâmica de luta de classes com características higienistas.

A conclusão da autora, em sua obra “Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do Sistema de Justiça paulista com as disputas da política convencional”, revela a adesão do Poder Judiciário daquele Estado à tendência global de um processo mais abrangente pelo qual as elites políticas e econômicas, embora declarem apoio à democracia, buscam isolar a formulação de políticas públicas das oscilações inerentes às disputas democráticas (HIRSCHL, 2014, apud ZAFFALON, 2017).

Após uma análise complexa, que leva em considerações fatores econômicos, corporativos, políticos e sociológicos conclui que “no Estado de São Paulo o Sistema de Justiça obstaculiza o aprofundamento democrático” (ZAFFALON, 2017, p. 323).

Nesse sentido, com base nesse recorte, interessa compreender em que medida o julgamento da ADPF 635 considerou a inclusão de diferentes perspectivas na solução do caso concreto, abrangendo grupos periféricos e historicamente marginalizados, e contribuindo assim para a concretização de um sistema de justiça democrático.

Ao enredo de atuação do Poder Judiciário compreendido em Zaffalon como replicador de “blindagens e criminalizações” entrelaça-se, na análise que se propõe, o componente racial, agregando-se por isso, ao referencial teórico, a “leitura amefricana⁴ da atuação do STF em casos envolvendo o sistema prisional brasileiro” (FLAUZINA; PIRES, 2020, p. 1215), realizada por Ana Flauzina e Thula Pires e a pesquisa empírica conduzida por Dina Alves na Penitenciária Feminina de Sant’ana, descrita no artigo “Rés negras, juízes brancos: Uma análise da interseccionalidade de gênero, raça e classe na produção da punição em uma prisão paulistana”.

O diálogo com a obra de Flauzina e Pires torna-se relevante não somente pela semelhança do recorte que ora se propõe – também neste artigo analisa-se o uma decisão prolatada pelo STF – mas a fim de examinar se houve alguma alteração no viés dos fundamentos e discursos utilizados pelos atores processuais no julgamento da ADPF 635.

Em “Supremo Tribunal Federal e a naturalização da barbárie” as autoras analisaram o julgamento da Ação de descumprimento de preceito fundamental 347 (estados de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro) e do HC 143.641/SP (HC coletivo em favor de mulheres mães e puérperas) e perceberam nas manifestações dos Ministros compreensões que se distanciam de um sistema penal democrático.

É assim que identificaram, no resultado do julgamento da ADPF 347, a incidência de processo de racismo por denegação, no qual se verifica a “convivência de institutos de igualdade jurídico-formal positivada e práticas institucionais genocidas contra corpos negros” (GONZALEZ, 1998 apud FLAUZINA; PIRES, 2020, p. 1213).

Além disso, segundo enunciaram, as manifestações do Supremo Tribunal Federal nesse julgamento, ao declarar o estado de coisas inconstitucional, mas pouco repercutir em providências práticas, demonstram a perpetuação do que identificam como “colonialismo jurídico” (FLAUZINA; PIRES, 2020).

Para explicar esse ponto, as autoras traçaram um paralelo entre o julgamento realizado pelo Supremo e a Constituição de 1824 que, embora mantendo o regime escravocrata, passou a proibir o açoite. Para fins de comparação, consideram que também no julgamento da ADPF, “o STF reconhece o açoite que ocorre nas unidades prisionais, representado pelo estado de coisas inconstitucional, sem se dedicar às causas da sistemática violação de direitos que lá tomam assento” (FLAUZINA; PIRES, 2020, p. 1224).

Já no julgamento do HC 143.461/SP (HC coletivo de mães e puérperas) as autoras identificaram mediações relacionadas à manutenção de pacto narcísico no transcorrer do julgamento. O pacto narcísico remete à expressão cunhada em trabalho desenvolvido por Maria Aparecida Bueno, no qual se identifica “um acordo tácito entre

brancos de não se reconhecerem como parte essencial das tensões raciais e do racismo no Brasil” (BUENO, 2002 apud FLAUZINA; PIRES, 2020, p. 1223).

Também sobre o tema, correlacionando estudos empíricos com o contexto histórico-cultural em que está imerso o racismo no Brasil, Dina Alves, busca com suas reflexões, a partir de pesquisa realizada em uma Penitenciária paulista “descentralizar (ou complexar) os estudos sobre as prisões, que têm privilegiado a perspectiva de classe social em detrimento de uma abordagem mais ampla e condizente com a realidade racial brasileira” (ALVES, 2017, p. 105).

À semelhança de Flauzina e Pires, reporta-se ao comportamento sistemático de “colonialidade da justiça” em julgamentos criminais realizados no Brasil. Segundo a autora, apesar da transição de colônia para república, as instituições de justiça penal na América Latina continuam a reproduzir e ecoar as relações sociais do regime escravocrata. Assim, mesmo na ausência de leis explicitamente racistas, a lei, por si só, não se configura como garantia de direitos, mas sim como punição para grupos historicamente marginalizados em termos de cidadania (ALVES, 2017).

O contexto histórico que edificou o sistema de justiça criminal no Brasil, tal como o concebemos hoje, é frequentemente explorado por ALVES, compreendido como ponto de inflexão para adequada e plena compreensão da envergadura do racismo em nossas instituições. Sob essa perspectiva, considera “o ordenamento jurídico brasileiro como uma (re)atualização da ordem escravocrata” (ALVES, 2017, p. 109).

Em sua conclusão, adverte que entender o legado do sistema de escravatura no Brasil como parte integrante do atual sistema penal pode ser um meio importante para democratizar a Justiça. Para ela, a igualdade formal preconizada pela Constituição Federal garante a todos direitos fundamentais e sociais de forma isonômica. No entanto, é fundamental que o Poder Judiciário reconheça a existência de racismo institucional, tendo em vista que, mesmo na igualdade formal, em que todos são considerados iguais perante a lei, existem mecanismos “invisíveis” de discriminação que tornam algumas pessoas menos iguais ou menos humanas, ou até mesmo não humanas (ALVES, 2017).

Flauzina e Freitas, no texto “Do Paradoxal Privilégio de Ser Vítima: Terror de Estado e a Negação do Sofrimento Negro no Brasil” apontam que o sistema penal opera com base no antagonismo racial: a violência contra corpos negros é gratuita e estrutural, não requerendo justificativa política (FLAUZINA; FREITAS, 2017, p. 57). Os autores sustentam que a dessensibilização em relação à dor negra impede a empatia e o reconhecimento da vitimização (FLAUZINA; FREITAS, 2017, p. 65).

Para eles, a indiferença ao sofrimento negro é um pilar do racismo brasileiro, convertendo a dor negra em "condição natural" e seu reconhecimento em "privilégio branco" (FLAUZINA; FREITAS, 2017, p. 68). A verificação ou não de tal indiferença é ponto central na leitura dos votos proferidos pelos Ministros do STF no julgamento da ADPF 635.

É com base neste referencial teórico e nos fundamentos discutidos por essas autoras que se desenvolverão as análises deste capítulo.

Situado o ponto de partida referencial, passa-se ao exame do julgamento realizado pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal na ADPF 635.

3.3 Como as Organizações Sociais envolvidas no processo, lidaram com os conceitos de racismo institucional/estrutural na ADPF 635?

Como anteriormente afirmado na ADPF 635, foram admitidos 43 entidades: EDUCAFRO - Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes; Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro; Justiça Global; Associação Direitos Humanos em Rede; Associação Redes de Desenvolvimento da Maré; Instituto de Estudos da Religião-ISER; Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH; Município de Angra dos Reis; Coletivo Papo Reto; Movimento Mães de Manguinhos; Rede de Comunidades e Movimentos Contra a Violência; Fala Akari; Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial; Instituto Alana; Partido dos Trabalhadores – PT; Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Estado do Rio De Janeiro; Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil CFOAB; Centro pela Justiça e o Direito Internacional – CEJIL; Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM; Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores – GAETS; Movimento Negro Unificado; Laboratório de Pesquisas LABJACA; Instituto de Advocacia Racial e Ambiental – IARA; Movimento Independente Mães de Maio;

Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL; Defensoria Pública da União; Instituto Anjos da Liberdade – IAL; Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin; Laboratório de Direitos Humanos LADIH; Associação Brasileira de Criminalística – ABC; Federação das Indústrias do Estado do Rio De Janeiro; Sindicato das Empresas de Transportes Rodoviários de Cargas e Logística do Estado do Rio de Janeiro; Federação das Associações de Favelas Comunidades e Amigos do Estado do Rio de Janeiro – FAFCAERJ; Associação de Atacadistas e Distribuidores do Estado do Rio de Janeiro ADERJ; Sindicato dos Operadores Portuários do Estado do Rio de Janeiro – SINDOPERJ; Logística Brasil - Associação Brasileira dos Usuários dos Portos, de Transportes e da Logística; Associação Nacional da Advocacia Criminal; Iniciativa Negra por uma Nova Política de Drogas; Clínica Interamericana de Direitos Humanos da FND/UFRJ; Ministério Público do Estado de Minas Gerais; Associação de Supermercados do Estado do Rio de Janeiro - ASSERJ; Federação das Empresas de Mobilidade do Estado do Rio de Janeiro – SEMOVE; e Fundação Oswaldo Cruz FIOCRUZ.

Nesse tópico, o objetivo será compreender como as entidades lidaram e utilizaram em sua argumentação os conceitos de racismo estrutural/institucional.

Para facilitar o estudo, analisarei os memoriais ao julgamento de mérito apresentados pelas entidades.

Tal decisão metodológica de concentrar a análise exclusivamente nos memoriais finais apresentados pelas Organizações Não Governamentais (ONGs) fundamenta-se em critérios acadêmicos precisos de viabilidade e foco analítico.

Os memoriais finais representam a última instância argumentativa e a síntese máxima do posicionamento da organização perante o tribunal ou órgão decisório, consolidando, refinando e priorizando as alegações previamente expendidas ao longo do andamento da ADPF 635.

No Doc. 1062, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil- CFOAB apresentou memorial no sentido de que a letalidade policial no Rio de Janeiro é um fenômeno historicamente enraizado e seletivo, atingindo de forma desproporcional a

população negra e de baixa renda, o que evidenciaria a presença de racismo estrutural nas práticas de segurança pública.

Na petição critica-se a narrativa estatal que vincula a redução da violência policial apenas ao combate a crimes como roubo e latrocínio, desconsiderando a necessidade de reformulação das práticas policiais. Defende, assim, metas ambiciosas e viáveis, como a redução de 70% da letalidade, com recorte por raça, idade e território, e a criação de indicadores mais abrangentes, como o “Morte em Decorrente de Ação Policial” (MDPI), para garantir monitoramento racializado e maior transparência.

No documento propõe-se que operações policiais sejam restritas a situações de absoluta excepcionalidade, definidas como risco concreto e iminente à vida ou a bens jurídicos essenciais, com planejamento, inteligência e preservação de provas, rompendo com a normalização de incursões violentas em favelas. Articula-se, por fim, o enfrentamento da violência policial com a promoção da igualdade racial, buscando decisões estruturais capazes de transformar a segurança pública e proteger de forma efetiva os direitos fundamentais da população mais vulnerável.

No Doc. 1.068, a Associação Brasileira de Criminalística destaca que, embora haja avanços como a ampliação do uso de câmeras corporais e a redução de 52% da letalidade policial desde 2019, ainda persiste a necessidade de medidas estruturais, em especial a garantia de autonomia técnica e funcional da perícia criminal no Rio de Janeiro.

A entidade sustenta que a vinculação atual da perícia à Polícia Civil compromete sua independência e que a Constituição, a Lei Orgânica Nacional da Polícia Civil e precedentes do STF permitem — e até recomendam — a criação de órgãos de polícia científica desvinculados da polícia judiciária, com orçamento próprio e proteção contra ingerências externas.

A Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Rio de Janeiro, apresou manifestação final no Doc. 1.072, sustentando que a letalidade policial no Rio de Janeiro permanece como problema grave e estrutural, afetando principalmente comunidades vulneráveis. Apesar de reconhecer avanços como a ampliação do uso

de câmeras corporais e a redução no número de mortes por intervenção policial, argumenta-se que tais medidas ainda são insuficientes para garantir a proteção dos direitos fundamentais. Enfatiza-se que a política de segurança pública deve ser orientada por princípios de proporcionalidade, planejamento e transparência, além de um controle mais rigoroso sobre operações policiais, especialmente em áreas próximas a escolas e em territórios de maior vulnerabilidade social.

A OAB-RJ reforçou a importância de uma abordagem integrada que envolva órgãos de controle, sociedade civil e familiares de vítimas na formulação e monitoramento das políticas, visando romper com a lógica de confrontos letais recorrentes. Defende-se que o Estado adote metas concretas e verificáveis de redução da letalidade, articuladas com protocolos claros de atuação e mecanismos de responsabilização efetiva, alinhando-se a parâmetros nacionais e internacionais de direitos humanos. Nesse sentido, a manifestação vê no STF um papel central para assegurar a implementação de medidas estruturais que tornem as práticas policiais mais transparentes, responsáveis e compatíveis com a Constituição Federal.

No Doc. 1.081, o Autor da Ação o Partido Socialista Brasileiro – PSB, o Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH, Educação e Cidadania de Afrodescendentes Carentes – Educafro, Justiça Global, Associação Direitos Humanos em Rede – Conectas Direitos Humanos, Associação Redes de Desenvolvimento da Maré – Redes da Maré, Instituto de Estudos da Religião – ISER, Rede de Comunidades e Movimentos contra a Violência, Coletivo Fala Akari, Coletivo Papo Reto, Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial, Movimento Negro Unificado – MNU, Instituto Alana, Centro pela Justiça e o Direito Internacional – CEJIL, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM, Laboratório de Direitos Humanos da UFRJ – LADIH, Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin – NAJUP, Instituto de Defesa da População Negra – IDPN, Defensoria Pública da União, Ouvidoria da DPERJ e Instituto de Advocacia Racial e Ambiental – IAR, apresentaram sua manifestação final relativa ao mérito da ADPF 635.

No documento, abordam que o racismo estrutural e institucional são eixos centrais da violência policial no Rio de Janeiro. Primeiramente, destacam que a lógica bélica da segurança pública criminaliza a pobreza e reproduz o racismo, evidenciando um padrão de letalidade racializado: as vítimas de operações policiais são "quase

sempre negras", e os territórios-alvo (favelas e periferias) são caracterizados como "territórios negros e pobres" (pp. 2-3). Para o autor da ação e as ongs supramencionadas essa dinâmica configura um "estado de exceção permanente", onde a Constituição e direitos fundamentais não vigoram plenamente, consolidando o racismo institucional como prática estatal.

A violência policial, assim, é tratada como expressão direta desse racismo estrutural. Na petição, enfatiza-se casos emblemáticos, como o assassinato do adolescente João Pedro Matos Pinto (14 anos), morto dentro de casa por agentes da Polícia Civil, para ilustrar a impunidade sistêmica e a seletividade racial das ações (p. 3). Dados quantitativos reforçam essa tese: em 2023, 28,1% das mortes violentas de crianças e adolescentes no RJ foram cometidas pela polícia, com taxa de letalidade policial 74% acima da média nacional. A análise demonstra que a violência não é ocasional, mas estrutural, vinculada à militarização de territórios racialmente marginalizados.

Por fim, na petição vincula-se a superação desse cenário à reforma institucional antirracista. Propõe-se medidas como a criação de uma Comissão Independente de Supervisão Policial com participação da sociedade civil (pp. 29-33), protocolos contra o racismo nas polícias, e a desvinculação das perícias da Polícia Civil para garantir autonomia técnica (pp. 34-46). Essas ações visam desmontar mecanismos institucionais que perpetuam a violência racial, alinhando-se a decisões internacionais (como o Caso Favela Nova Brasília da Corte IDH) que condenam o Brasil por negligência ante o racismo estrutural.

Por sua vez, a Defensoria Pública do Rio de Janeiro (Doc. 1.103), em seu memorial, também aborda o racismo e a violência policial de forma articulada, sustentando que tais fenômenos não são eventos isolados, mas elementos estruturais do modelo de segurança pública fluminense.

Com base em dados estatísticos e estudos acadêmicos, evidencia que a letalidade policial, especialmente em favelas e bairros pobres, afeta desproporcionalmente a população negra, configurando um padrão de racismo estrutural. Entre 2006 e 2016, por exemplo, a taxa de vitimização letal de negros aumentou 23,1%, enquanto a de não negros caiu 6,8%, revelando um recorte racial

claro na política de uso da força. Esse quadro é interpretado à luz do conceito de necropolítica, formulado por Achille Mbembe.

A DPE-RJ vincula o racismo institucional à violência policial por meio da caracterização de um “estado de coisas inconstitucional” na segurança pública do Rio de Janeiro, com violações massivas e sistemáticas de direitos fundamentais. Sublinha-se que essa perspectiva é reforçada pelo histórico de chacinas policiais e pelo alto índice de mortes decorrentes de intervenções estatais, muitas vezes associadas à ausência de protocolos adequados e à ineficiência de mecanismos de controle.

Critica-se a priorização do confronto armado e a falta de políticas preventivas, defendendo a substituição desse modelo por um sistema de segurança orientado pela investigação, inteligência e redução de danos, com mecanismos de responsabilização que alcancem tanto as estruturas de comando quanto os executores diretos das ações letais.

Propõe-se medidas concretas para romper o ciclo de violência racializada, como a instalação e uso efetivo de câmeras corporais, a autonomia das perícias técnicas em casos de mortes por intervenção policial, a participação formal das vítimas e familiares nas investigações, e o afastamento compulsório de agentes envolvidos em ocorrências letais. Tais medidas são apresentadas não apenas como garantias processuais, mas como instrumentos para mitigar o racismo estrutural, promover transparência e reconstruir a confiança social nas instituições.

A seu turno, a Clínica Interamericana de Direitos Humanos do Núcleo Interamericano de Direitos Humanos da UFRJ (Doc. 1.105), destacou o conceito de racismo institucional para analisar a violência policial, também utilizando-se de dados estatísticos, os quais evidenciam a vitimização desproporcional da população negra.

Destacou-se que 75% das vítimas de letalidade policial são negras (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020), caracterizando um padrão estrutural de discriminação. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) é citada para reforçar a tese do racial profiling (perfilamento racial), no qual forças de segurança associam características fenotípicas à criminalidade, resultando em abordagens

violentas em territórios periféricos. Destacou-se o caso Wallace de Almeida vs. Brasil (2009)¹⁶ como exemplo de como a raça influenciou uma execução extrajudicial, consolidando a noção de que o racismo opera como mecanismo de seletividade penal.

Sobre a violência policial, a DPE-RJ emprega o conceito de violência estrutural, vinculando-a à herança escravagista e às desigualdades socioeconômicas. Argumenta que operações policiais no Rio de Janeiro frequentemente violam os princípios internacionais de necessidade, proporcionalidade e legalidade no uso da força (Convenção Americana de Direitos Humanos – CADH, art. 4 e 5).

Critica-se os protocolos como o modelo FLETC da PMERJ¹⁷, que permite escalonamento arbitrário da força, e cita a Corte IDH (Favela Nova Brasília vs. Brasil, 2017) para afirmar que a letalidade é agravada pela ausência de controle externo efetivo. Além disso, denuncia-se a naturalização de execuções extrajudiciais mascaradas como "resistência", apontando a linguagem institucional como ferramenta de ocultação.

Por fim, no memorial articula-se a responsabilidade estatal pelo ciclo de violência, baseando-se no dever de “devida diligência”, que segundo a entidade pode ser traduzido como o dever do Estado de atuar ativamente para proteger direitos humanos, indo além da mera abstenção de violações. Sua ausência no contexto fluminense, assim, seria a base para exigir reformas estruturais na segurança pública.

16 O caso Wallace de Almeida vs. Brasil, analisado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, refere-se ao assassinato do jovem negro e militar do Exército Wallace de Almeida, ocorrido em 1998, no Rio de Janeiro, durante operação policial no Morro da Babilônia. Wallace foi baleado por policiais militares e, apesar de socorrido, faleceu. O processo nacional foi marcado por omissões e morosidade, com a responsabilização dos agentes frustrada por arquivamentos e falhas investigativas. A CIDH concluiu que o Estado brasileiro violou direitos previstos na Convenção Americana, incluindo o direito à vida, à integridade pessoal, às garantias judiciais e à proteção judicial, destacando o contexto estrutural de racismo e violência policial contra jovens negros em favelas. <www.global.org.br/wp/wp-content/uploads/2023/11/2007-caso-wallace.pdf> Acesso em 11/08/2025.

17 O protocolo FLETC (sigla para Federal Law Enforcement Training Center, centro de treinamento do Departamento de Segurança Nacional dos EUA) é o modelo de escalonamento do uso da força adotado pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), segundo a DPERJ. Seu objetivo é estabelecer critérios graduais para a intensidade da força policial, conforme o nível de resistência encontrado.

Sustenta-se que o Estado falha em combater o racismo institucional e em garantir transparência, perpetuando um "estado de coisas inconstitucional"¹⁸.

Propõe-se que o reconhecimento formal da responsabilidade pelas injustiças raciais, aliado à adoção de políticas como câmeras corporais e formação em direitos humanos, é essencial para romper com a lógica repressiva. A conclusão enfatiza que a mudança exige a reestruturação das polícias sob parâmetros de justiça procedimental, conforme preconizado pelo Sistema Interamericano.

Da leitura dos memoriais, observamos que as organizações sociais envolvidas na ADPF 635 demonstraram consenso ao empregar os conceitos de racismo estrutural e institucional como eixos centrais para interpretar a violência policial no Rio de Janeiro.

Por meio de dados estatísticos, estudos acadêmicos e casos emblemáticos, como o caso Favela Nova Brasília, os memoriais finais analisados (CFOAB, OAB-RJ, ABC, PSB/CNDH/Coletivos, DPE-RJ e Clínica UFRJ) evidenciaram um padrão racializado letal, onde a população negra e periférica é desproporcionalmente vitimizada.

Essa seletividade foi explicitamente vinculada à herança escravagista, à criminalização da pobreza e à lógica bélica de segurança pública, configurando um "estado de exceção permanente" e um "estado de coisas inconstitucional" que naturalizaria violações e perpetuaria o racismo como prática estatal.

A crítica ao modelo vigente de segurança pública foi conectada ao racismo institucional. As entidades apontaram falhas sistêmicas como a falta de autonomia da perícia técnica, a qual é vinculada à Polícia Civil, protocolos inadequados de uso da força, como por exemplo o modelo "FLETC", impunidade, linguagem institucional que oculta execuções e a ausência de um controle externo efetivo e que seja transparente.

¹⁸ Para a IDH/UFRJ, o conceito de "estado de coisas inconvencional" é uma proposta teórica original dos autores Siddharta Legale e David Araújo Pereira inspirada no "estado de coisas inconstitucional" da Corte Constitucional colombiana. Descreve-se uma situação estrutural de violação sistêmica de direitos humanos decorrente da incompatibilidade entre práticas estatais e a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH).

Como solução, houve a proposta de medidas transformadoras interligadas: a criação de Comissões Independentes de Supervisão Policial com participação da sociedade civil e vítimas; a implementação rigorosa de câmeras corporais; a imposição de metas quantificáveis de redução da letalidade com recorte racial, etário e territorial, bem como de protocolos antirracistas nas polícias; e a desvinculação imediata dos órgãos periciais da polícia judiciária, o que poderia vir a garantir independência técnica e orçamentária para assegurar investigações imparciais.

Ressalta-se que a argumentação das entidades se ancorou fortemente no Direito Internacional dos Direitos Humanos, citando precedentes da Corte IDH (Caso Favela Nova Brasília), decisões da CIDH e conceitos como "devida diligência" e "necropolítica" para reforçar a responsabilidade do Estado brasileiro.

O racismo institucional, assim, foi apresentado não como mera discriminação individual, mas como mecanismo estrutural de manutenção de desigualdades, exigindo reformas profundas. Por fim, as organizações depositaram no STF a expectativa de um papel transformador, conclamando o Tribunal a assegurar a implementação das medidas propostas como forma de romper o ciclo de violência racializada, alinhar a segurança pública à Constituição e aos tratados internacionais e, assim, efetivar uma justiça racial concreta no estado do Rio de Janeiro.

3.4 Como os Ministros lidaram com os conceitos de racismo institucional/estrutural e violência policial na ADPF 635?

Em 11/08/2025, tive acesso ao inteiro teor do acórdão do voto de mérito proferido na ADPF 635. Neste tópico, analisaremos como os conceitos de racismo e violência policial foram utilizados pelos Ministros do STF nos votos e em suas falas durante a sessão de julgamento.

Anteriormente ao voto per curiam proferido pelo Tribunal, o Ministro Edson Fachin votou como relator na ADPF 635. No voto, o Ministro reconheceu o estado de coisas inconstitucional na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, com destaque à violência policial e ao racismo estrutural. Por oportuno, destacarei pontos do voto em que os conceitos foram discutidos, a luz dos conceitos discutidos no tópico 3.1.

3.4.1. O Voto do Ministro Relator

O voto do Ministro Edson Fachin na ADPF 635/RJ (pp. 99-273 do acórdão de mérito) reconheceu formalmente a crise de violência policial no Rio de Janeiro, mas falhou em articular uma crítica estrutural ao racismo, o qual é a base dessa violência. Embora haja o reconhecimento sobre estudos sobre criminalização de favelas, como a pesquisa de Luís Antônio Machado da Silva (citado na p. 109 do acórdão), a qual que aponta a "ressignificação das favelas como problema de segurança", a análise não explora como essa dinâmica opera a partir de um projeto racializado, destacando a marginalidade e não a cor, no ponto.

Transcrevo trecho do voto (Doc. 1.272, pp. 108-110):

Por fim, este julgamento representa uma oportunidade de reconhecimento de uma injusta discriminação histórica que vitimiza milhões de pessoas residentes nas comunidades periféricas do Rio de Janeiro. Trata-se do que já foi denominado “mito da marginalidade”, entendido como um conjunto de crenças segundo as quais a favela é reduzida a um agrupamento homogêneo e degradado, caracterizado como “grupo de moradias com alta densidade de ocupação, construídas desordenadamente com materiais inadequados, sem zoneamento, sem serviços públicos e em terrenos usados ilegalmente sem o consentimento do proprietário” (PERLMAN, J. *O Mito da Marginalidade: Favelas e Política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p. 40; ZALUAR, A.; ALVITO, M. (coord.). *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006).

No início do século XX, essa perspectiva — de viés higienista — definia a questão como um problema urbano de patologia social. A partir da década de 1980, com a explosão da violência ligada ao tráfico de drogas, as favelas passaram a ser representadas como “zonas francas do crime”, atribuindo-se generalizadamente a milhões de pessoas a condição de criminosos.

Como expõe o professor Luís Antônio Machado da Silva, uma questão originalmente urbana foi ressignificada como problema de segurança pública:

“Nesse momento, o perigo imputado a elas deixa de ser uma questão urbanística, relacionada ao fortalecimento de uma categoria social em franco processo de incorporação socioeconômica e política. As favelas passaram a ser vistas – pouco importa o quão errônea possa ser essa compreensão – como o valhacouto de criminosos que interrompem, real ou potencialmente, as rotinas que constituem a vida ordinária na cidade. Em resumo, como efeito da consolidação da violência urbana, modificaram-se profundamente os conteúdos que, na perspectiva dominante, definem as favelas como um problema urbano. Sem

qualquer intervenção de sua parte que justificasse essa revisão, os moradores foram criminalizados justamente quando pareciam bem-sucedidos no esforço de participar do debate público.” (MACHADO DA SILVA, L. A. “Violência urbana, segurança pública e favelas: o caso do Rio de Janeiro atual”. *Caderno CRH*, v. 23, n. 59, 2010, p. 297).

É inegável que o controle de territórios por organizações criminosas é um problema grave e real. Todavia, a redução dessas comunidades à ideia de complexos territoriais criminosos, passíveis apenas de combate militar e confinamento, constitui uma simplificação que naturaliza níveis inconcebíveis de violência estatal — prática que dificilmente seria admitida em outras regiões — em nome da segurança pública.

Dados do Censo 2022, recentemente publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (disponíveis em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>), indicam que 2.142.466 pessoas (2,14 milhões) vivem em 1.724 favelas ou comunidades urbanas no Estado do Rio de Janeiro. Não há informações oficiais sobre a quantidade exata de criminosos armados nesses territórios, mas, segundo estimativa divulgada em junho de 2024, esse número poderia chegar a 100 mil (<https://veja.abril.com.br/brasil/o-tamanho-do-arsenal-do-crime-organizado-no-rio-de-janeiro>). Ainda que preocupante, tal cifra representaria, se confirmada, cerca de 4,66% da população residente nessas comunidades.

Assim, a esmagadora maioria é tão vítima do fenômeno criminal quanto os moradores de outros bairros e regiões. Como canta a banda O Rappa, “menos de 5% dos caras do local são dedicados a alguma atividade marginal”, enquanto “a grande maioria daria um livro por dia sobre arte, honestidade e sacrifício”.

Durante a audiência pública promovida por este Supremo Tribunal Federal, em 16 e 19 de abril de 2021 (eDOC 352), diversos representantes de comunidades e familiares de vítimas de balas perdidas e da violência estatal — muitas delas crianças — trouxeram suas vozes, suas dores e a dignidade de seu luto a este espaço. Rememorando aquele momento marcante, encerro esta introdução e passo à análise e ao voto acerca dos diversos tópicos em debate.

No voto, o Relator prossegue citando evidências empíricas sobre o medo da violência policial (Doc. 1.272, fl. 103):

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

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

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

Contudo, não relaciona esse terror ao que Flauzina e Freitas (2017) identificam como “dessensibilização em relação à dor negra”, que “impede a empatia e o reconhecimento da vitimização”. Essa omissão é significativa quando o Relator menciona que apenas 4,66% dos moradores de favelas são criminosos, como já citado, sem questionar por que os 95,34% restantes, majoritariamente negros, são alvos de operações que tratam territórios inteiros como “zonas francas do crime”.

Zaffalon (2017) oferece uma chave crítica ausente no voto, uma vez que quando o sistema de justiça opera em prol do aprofundamento democrático, pode transformar relações de poder desigual, mitigando os efeitos da dominação por meio do controle estatal criminal. Em contrapartida, quando impede o aprofundamento democrático atua como um sistema voltado à proteção das elites.

O voto, assim, oscila entre seu potencial transformador, ao ordenar protocolos contra a “filtragem racial” 19 e a “obrigatoriedade da avaliação psicossocial de policiais” (p. 460), para buscar frear práticas discriminatórias, e a institucionalidade ao por exemplo rejeitar a suspensão do art. 1º do Decreto 46.775/2019 (Doc. 1.272, p. 239), que exclui indicadores de redução de homicídios das gratificações policiais. O ponto reforça o que Zaffalon chama de “distorção ao tratamento destinado às classes populares”, pois sinaliza que vidas em favelas não são métricas valorizadas pelo Estado.

Além disso, apesar de citar o “mito da marginalidade” (Perlman, 1977, p. 10), o voto não confronta o núcleo do argumento de Flauzina e Freitas (2017), no sentido de

19 “Refiro-me agora, objetivamente, aos parâmetros necessários para evitar ou reduzir a ocorrência de filtragem racial na abordagem policial e busca pessoal, ao controle de armas e munições em âmbito estadual e nacional e à necessidade premente de reestruturação das carreiras da polícia científica do Estado do Rio de Janeiro” (Doc. 1.272, p. 240).

que o sistema penal opera com base no antagonismo racial: a violência contra corpos negros é gratuita e estrutural, não requerendo justificativa política.

Isso fica evidente quando o Relator descreve operações policiais sem vincular tal fato à racialização dos territórios. A naturalização de lógicas como o "auto de resistência" mantém o que as autoras chamam de "negação do sofrimento negro", pois transforma corpos negros em dados estatísticos sem história.

Todavia, o voto avançou ao exigir transparência de dados e ao reconhecer que "a esmagadora maioria dos moradores é tão vítima do fenômeno criminal quanto a população que habita outros bairros.

Transcrevo (Doc. 1.272, pp. 110 e 138-139):

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

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

(i) inclusão de novos indicadores que abranjam as situações de uso excessivo ou abusivo da força legal e de civis vitimados em contexto de confronto armado com a participação de forças de segurança, mas com autoria indeterminada do disparo;

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

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

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

Porém, para romper com o que Zaffalon (2017) identifica como "dinâmica de luta de classes com características higienistas", seria necessário explicitar, reconhecer o racismo como eixo estruturante da letalidade, vinculando políticas de redução de letalidade a reparações históricas.

Como observou o ministro Relator, "a democracia depende das forças policiais, mas ao mesmo tempo é fragilizada pelo risco de abuso de poder". Superar esse paradoxo exige reconhecer que o abuso é racializado e que sua superação é incompleta sem justiça racial.

Cito, oportunamente, a passagem completa (Doc. 1272, p. 102):

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

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

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

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

3.4.2 A Sessão de Julgamento: Apartes²⁰ e Debates

Destaco que as falas dos Ministros durante a votação do mérito da ADPF 635 não abordaram ou problematizaram explicitamente o conceito de racismo, em que pese o caso envolvesse violência em comunidades periféricas majoritariamente negras. Notou-se que as falas se concentraram na naturalização da violência estatal e ocupação territorial, sem articular a dimensão racial como categoria analítica.

Alguns ministros reconheceram um “estado de coisas inconstitucional”, como por exemplo o Ministro Luiz Fux ao citar que “O fato de a propositura dessa ação indicar um estado de coisas inconstitucional revela não haver uma naturalização

²⁰ Aparte, no contexto do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), refere-se à interrupção breve e oportuna de um Ministro durante a fala de outro, com o objetivo de fazer uma pergunta, comentário ou esclarecimento sobre o assunto em debate.

desse fenômeno" (p. 282 do acórdão que julgou o mérito da ADPF 635), todavia, sistematicamente, omitem a dimensão racial do problema.

Embora comunidades negras sejam as principais vítimas da violência estatal e do controle territorial por facções, nenhum ministro problematizou o racismo como estrutura geradora dessa realidade.

O Ministro Flávio Dino (p. 273) contrapõe a noção de que uma polícia que mais mata é mais eficiente, celebrando dados do Rio de Janeiro que mostram queda na letalidade policial, na vitimização de agentes e nos crimes violentos letais. Embora importante, essa fala opera em um registro puramente técnico-eficientista, desvinculado de uma análise sobre quem são as principais vítimas dessa letalidade historicamente excessiva.

O Ministro Gilmar Mendes alertou para a gravidade da ocupação criminal de territórios, mas sem articular o conceito de raça: "O fato de existirem territórios ocupados é de uma gravidade sem tamanho [...] É absurdo conceitual dizer que há territórios ocupados por facções criminosas, mas passamos a conceptualizar e a admitir como se fosse algo natural" (p. 274).

O Ministro Barroso ampliou a crítica à naturalização da violação de direitos humanos, ainda que de forma racialmente cega:

"Faz parte das minhas maiores preocupações a naturalização do absurdo, e é um pouco o que aconteceu. A dramática violação dos direitos humanos nessas comunidades [...] impede as famílias pobres mais honestas de educarem seus filhos em uma cultura de honestidade" (p. 276).

Quando mencionaram vítimas, os Ministros ignoraram o perfil racial, como na fala do Min. Fachin: "Vários representantes das comunidades das favelas, bem como familiares de vítimas de balas perdidas e da violência estatal, muitas delas crianças vítimas, puderam trazer sua voz ao STF" (p. 276). Paradoxalmente, essa invisibilização ocorreu enquanto entidades antirracistas participavam como amici curiae (Educafro, IDPN, Iniciativa Negra por uma Nova Política de Drogas – pp. 277-280).

A celebração dos números, sem uma contextualização que identifique o perfil racial e social das vítimas da violência de estado, corre o risco de perpetuar o que

Flauzina e Freitas (2017) identificam como a "dessensibilização em relação à dor negra", tratando a redução estatística como um fim em si mesmo, sem confrontar a estrutura que naturaliza essa violência contra corpos negros.

Em seguida, os Ministros Gilmar Mendes e Luís Roberto Barroso abordam a gravidade da ocupação de territórios por facções criminosas e milícias, com Barroso denominando isso uma "naturalização do absurdo".

O Ministro Gilmar Mendes chega a questionar se a ADPF não estaria tratando de sintomas e não das causas, sugerindo uma atuação mais incisiva da Polícia Federal e de órgãos de controle financeiro. No entanto, essa crítica profunda à fragmentação do território e ao poder paralelo não avança para uma interpretação que entenda esse fenômeno como resultado histórico de um projeto de Estado que segregou racial e geograficamente a população, confinando corpos negros em áreas precarizadas e depois as criminalizando.

Como aponta Dina Alves (2017), o ordenamento jurídico é uma reatualização da ordem escravocrata, e a própria existência desses "territórios ocupados" é sintoma de um abandono estrutural de matiz racial. A omissão dessa chave de leitura demonstra o "pacto narcísico" do qual falam Flauzina e Pires (2020), um acordo tácito de não nomear o racismo como força motriz dessas dinâmicas.

O Ministro Edson Fachin (p. 275), por sua vez, faz um registro crucial ao mencionar que representantes de comunidades e familiares de vítimas, inclusive crianças, trouxeram seus relatos para o STF. Esta é talvez a menção mais próxima de se reconhecer a voz dos diretamente atingidos pela violência de estado, um elemento essencial para o aprofundamento democrático conforme definido por Santos. Transcrevo:

“Vossa Excelência se referiu à dramática situação dos direitos humanos nas comunidades e favelas. Nessa altura da exposição, gostaria de registrar que vários representantes das comunidades das favelas, bem como familiares de vítimas de balas perdidas e da violência estatal, muitas delas crianças vítimas, puderam trazer sua voz, suas dores e a dignidade de seu luto ao espaço do Supremo Tribunal Federal, por ocasião da audiência pública”.

No entanto, a mera menção à sua presença, sem uma incorporação substantiva de suas perspectivas na fundamentação das decisões, pode resvalar no que Flauzina e Pires (2017) criticam na ADPF 347: o reconhecimento formal da violação ("o açoite")

sem um enfrentamento efetivo de suas causas raciais profundas ("as causas da escravidão").

A fala do Ministro Alexandre de Moraes (pp. 288-289) é particularmente reveladora. Ao defender o uso de "armamento pesado" e a "força máxima" em operações policiais, argumentando que não se pode "romantizar" a realidade das comunidades, há uma dupla naturalização: primeiro, a da violência armada estatal como única resposta possível; segundo a da própria guerra como cenário inevitável.

Tal visão tende a ignorar por completo a seletividade racial dessa guerra, tratando policiais e criminosos como partes simétricas em um conflito, sem reconhecer que o Estado, ao adotar táticas de guerra contra sua própria população, majoritariamente negra e pobre, perpetua o que Flauzina e Freitas chamam de violência gratuita e estrutural contra corpos negros.

Sua preocupação com a responsabilidade do MP e do Judiciário na punição de excessos, ainda que válida, continua enquadrando a questão como um problema de "excessos" pontuais e não de uma lógica estrutural. Essa postura se alinha com a análise de Zaffalon (2017) de que o Sistema de Justiça frequentemente atua para proteger as elites e o status quo, blindando as instituições de uma autocrítica mais profunda sobre seu papel na manutenção da hierarquia racial.

Por fim, as intervenções dos Ministros Gilmar Mendes (p. 296) e Luiz Fux (p. 282) sobre o agravamento da situação e a busca por uma "solução constitucional" dentro dos marcos do federalismo mostram a dificuldade da Corte em sair de um formalismo jurídico que, na prática, pode impedir ações com mais possibilidades de transformação social.

A preocupação de Mendes com a "imagem do Tribunal" (p. 296) e com críticas de que estariam "dificultando a ação da polícia" demonstra uma sensibilidade para com a opinião pública e setores conservadores, mas também um certo temor em assumir uma postura que realmente desestabilize a lógica punitivista e racializada.

O Ministro Gilmar Mendes, ao final, sintetizou a miopia do debate: "Corremos o risco de não sermos efetivos no que concerne ao problema" (p. 297), referindo-se à dificuldade de combater milícias, sem perceber que a inefetividade das soluções

propostas pela Suprema Corte deriva da incapacidade de nomear o racismo como um dos núcleos centrais do problema.

As falas dos Ministros, assim, expõem um paradoxo no judiciário brasileiro, o qual vem reconhecendo violações massivas em territórios marcados pela violência baseada na segregação racial, mas silencia-se ao poder falar diretamente sobre o racismo.

3.4.3 Votos vogais²¹ apresentados pelos Ministros Flávio Dino, André Mendonça, Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes

Anteriormente ao voto per curiam e após o voto do Ministro Edson Fachin os Ministros Flávio Dino, André Mendonça, Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes proferiram seus votos na ADPF 635.

Em seu voto (pp. 353-354), o Ministro Flávio Dino na ADPF 635 reconhece a alegação central de que a política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro viola preceitos fundamentais da Constituição Federal, especialmente a dignidade da pessoa humana, o direito à vida, à igualdade e à segurança, com impacto desproporcional sobre moradores de comunidades carentes e majoritariamente negros.

O ministro destaca que a ação questiona a “letalidade exacerbada” das operações policiais e cita a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil (pp. 355–359), na qual o próprio Estado brasileiro reconheceu a responsabilidade por 26 homicídios e três casos de violência sexual praticados por agentes públicos em incursões policiais.

São apresentados dados concretos que evidenciam a gravidade da letalidade policial no Rio de Janeiro (pp. 365-366), com destaque para a série histórica do Ministério da Justiça que registrou 11.546 mortes por intervenção policial entre 2015 e 2024, sendo 2019 o ano do pico, com 1.814 mortes – mesmo ano de propositura da ADPF. O Ministro Flávio Dino traz relatórios da Defensoria Pública do RJ (pp. 362-364), nos quais se detalham invasões de domicílios por policiais, execuções sumárias

²¹ O termo vogal é utilizado para distinguir esses ministros dos que ocupam a posição de relator, o qual é responsável pela análise inicial do caso e elaboração do voto ou revisor, que é responsável por revisar o voto do relator.

e a prática de ocultação de corpos, como no caso da Chacina dos Morros do Fallet/Fogueteiro/Prazeres, reforçando o padrão de violência estatal e a cultura de impunidade.

O ministro acompanha a determinação do Ministro Relator Edson Fachin para que o Estado elabore um plano de redução da letalidade policial (pp. 367-370), mas ressalva que a análise do uso da força deve caber primordialmente às próprias forças de segurança, com base na “proporcionalidade e excepcionalidade” diante de cada situação concreta (pp. 370-371). Propõe, ainda, um plano de reocupação estatal de territórios dominados por facções e milícias (pp. 375-381), citando o avanço de grupos como o Comando Vermelho e as “narcomilícias”.

Por fim, nota-se que embora o voto reconheça o caráter estrutural da violência e a necessidade de participação social (pp. 367-368), ele não avança na explicitização do racismo institucional como eixo central da problemática, conforme criticado por Duarte (2020) e Moreira (2020).

A abordagem mantém um foco técnico-operacional, sem nomear claramente o racismo como elemento perpetuador da violência de Estado, limitando-se a mencionar o impacto racializado das políticas sem aprofundar sua base estrutural, uma omissão que reflete a dificuldade do discurso jurídico em enfrentar o legado escravista que baseia a gestão da segurança pública no Brasil.

A seu turno, o Ministro André Mendonça abre seu voto destacando ser contrário à declaração de estado de coisas inconstitucional (ECI) no Rio de Janeiro, argumentando que a letalidade policial não é um problema exclusivo do estado, mas nacional (pp. 419-421). O Ministro defende que a intervenção judicial deve ser excepcional e deferente às capacidades institucionais do Executivo e Legislativo, evitando a “banalização do ECI” (pp. 414-15).

Ele propõe, como alternativa, a adoção de um “compromisso significativo” (meaningful engagement) entre o Estado e a sociedade, inspirado no modelo sul-africano, que privilegiaria o diálogo institucional em vez de uma decisão judicial impositiva (pp. 430–434). Ressalva medidas específicas, como a restrição ao uso de helicópteros em operações policiais (pp. 465–467) e a exigência de ambulâncias em

todas as operações (pp. 473–474), alegando que são questões de política pública que devem ser decididas pela administração estadual.

Em relação aos dados, o Ministro reconhece a gravidade da letalidade policial, mas destaca que o Rio de Janeiro ocupa a somente a 6ª posição em números relativos e a 2ª em números absolutos no ranking nacional, defendendo que uma solução isolada para o estado seria desproporcional e feriria o pacto federativo (pp. 419-422).

O Ministro André Mendonça em uma passagem do voto chega até a tentar excluir da discussão a respeito da letalidade policial a situação de “balas perdidas”. Confira-se (pp. 435-436):

127. O primeiro deles abordou a questão do estabelecimento de uma meta de redução da letalidade policial. Tomou como premissa analítica a inadequação em se fixar uma “meta finalística”, entendendo ser o caso de mirar em “metas procedimentais” ou “indicadores de processo”. Nas palavras de Sua Excelência, deve-se focar “na garantia de transparência e qualificação dos dados a serem objeto de acompanhamento e monitoramento, bem como em diversas medidas de regulação e controle presentificadas nos demais tópicos, deixando a aferição da “meta finalística” ou “indicadores de resultado”, relativos à redução da letalidade, nas palavras de VITORELLI (Op.cit., 2024, p. 673), para a fase de monitoramento posterior à decisão”.
128. Como ponto principal a justificar a necessidade de um melhor tratamento dos dados relacionados à letalidade policial, o ilustre relator destacou que o índice atualmente empregado – cujos critérios e parametrização são fixados em âmbito nacional pela Portaria nº 229, de 19 de dezembro de 2018, editada pelo então Ministério da Segurança Pública– não abarcaria todas as situações relacionadas ao fenômeno enfrentado.
128. Isso porque, de acordo com o inciso V do art. do referido ato infralegal, no universo das mortes por intervenção de agente do Estado(MIAE), devem ser computados apenas:
129. “V - Morte por intervenção de agente do Estado: Morte por intervenção de agente de segurança pública, do sistema prisional ou de outros órgãos públicos no exercício da função policial, em serviço ou em razão dele, desde que a ação tenha sido praticada sob quaisquer das hipóteses de exclusão de ilicitude.”
130. Portanto, não estão abarcados (i)os casos em que se esteja diante de prática de conduta potencialmente ilícitas (não abarcadas por excludente de ilicitude); nem (ii)tampouco as mortes decorrentes de tiroteios sem identificação do autor do disparo, as chamadas “balas perdidas”.
131. Ademais, ponderando acerca da qualidade dos dados atualmente fornecidos pelo Estado do Rio de Janeiro, Sua Excelência entende necessário promover o aprimoramento da informação, a partir da sua organização de forma desagregada, permitindo que se decomponha a análise a partir de diversos enfoques.

Desse modo, o que se observa é que o voto do Ministro André Mendonça ilustra uma postura judicial que, embora tecnicamente fundamentada em princípios como separação de poderes e autocontenção, ignora a dimensão racial e estrutural da violência policial, conformando-se ao que Zaffalon (2017) identifica como uma atuação que “obstaculiza o aprofundamento democrático”.

Em nenhum momento o ministro menciona o racismo institucional ou a seletividade racial que permeia a letalidade policial no Brasil, embora dados nacionais e internacionais reiterem que as vítimas são majoritariamente negras e periféricas. Essa omissão corrobora a tese de Flauzina e Pires (2020) sobre o “racismo por denegação” no STF, onde a igualdade formal é invocada para evitar confrontar práticas genocidas.

A defesa de um “compromisso significativo” soa como uma estratégia de postergação e diluição de responsabilidades, especialmente quando o estado já foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no *Caso Favela Nova Brasília*. Como alerta Dina Alves (2017), o sistema de justiça brasileiro opera como uma “reatualização da ordem escravocrata”, onde a lei pune, mas não protege, grupos historicamente marginalizados.

A recusa em declarar o ECI e a preferência por soluções dialógicas, mas que não incluem explicitamente representantes de comunidades negras, faveladas e coletivos de direitos humanos, reforçam o “pacto narcísico” descrito por Maria Aparecida Bueno (2002), onde a branquitude judicial se recusa a reconhecer seu papel na perpetuação do racismo.

Por fim, a naturalização da violência como um “problema nacional” e não como uma questão racial e de classe, como destacam Flauzina e Freitas (2017), revela uma dessensibilização diante da dor negra, tratando-a como dado estatístico e não como expressão de um terror de Estado.

A seu turno, o Ministro Alexandre de Moraes inicia seu voto vogal reconhecendo que a letalidade policial no estado do Rio de Janeiro é “verdadeiro estado paralelo” (p. 578) dominado por organizações criminosas com alto poderio financeiro, territorial e de corrupção de agentes públicos. O Ministro apresenta dados

alarmantes sobre a vitimização de policiais e o vasto território controlado por facções e milícias, contextualizando os enormes desafios enfrentados pelas forças de segurança.

No entanto, o núcleo central de seu posicionamento é a defesa da separação de poderes e da discricionariedade técnica das polícias. O Ministro Alexandre de Moraes argumentou veementemente que o Judiciário não deve microgerenciar a atividade policial, uma vez que isso invadiria a esfera de atuação do Executivo e poderia paralisar o combate ao crime, afirmando que (p. 555):

A definição dos melhores padrões de atuação policial, no tocante aos procedimentos e rotinas internas, aos materiais e instrumentos de trabalho e ao treinamento e aperfeiçoamento técnico, constitui mérito reservado à atuação do administrador, não tendo esta SUPREMA CORTE os dados e informações de inteligência necessários para estabelecer uma regra preventiva e genérica para todas as operações policiais.

Com base nesse entendimento, o Ministro: rejeitou o reconhecimento de um "Estado de Coisas Inconstitucional (ECI)" (pp. 543-545), argumentando que a situação, por mais grave que seja, não se equipara aos precedentes do Supremo Tribunal Federal em casos chamados de estruturais por não haver uma "omissão estrutural deliberada" (p. 544) do estado, mas sim complexas controvérsias sobre como agir; defendeu a autonomia operacional das polícias contra restrições judiciais genéricas, destacando ser contrário à vedações peremptórias ao uso de equipamentos como helicópteros ou blindados (p. 561) e a imposição de regras rígidas de "progressividade" e "excepcionalidade" no uso da força (p. 559), alegando que isso tornaria a atuação policial previsível e vulnerável; criticou a obrigatoriedade indiscriminada de câmeras corporais, especialmente para a Polícia Civil em atividades investigativas, por entender que isso compromete o sigilo e a eficácia das investigações e coloca em risco policiais e testemunhas (p. 591); relativizou as restrições a buscas domiciliares noturnas, defendendo a validade constitucional de ingressos forçados à noite em caso de flagrante delito durante operações, inclusive com base em denúncias anônimas (p. 590); por fim destacou que prefere fortalecer o controle externo tradicional pelo Ministério Público (com base no art. 129, VII, da Constituição), em vez de se criar um "Comitê de Acompanhamento" proposto pelo relator Ministro Fachin (p.593).

Apesar da postura de contenção judicial, o Ministro Alexandre de Moraes acolheu uma série de medidas propostas pelo relator, como a homologação parcial do Plano de Redução da Letalidade do estado, a obrigatoriedade de relatórios detalhados de operações, a preservação de vestígios, a autonomia da perícia criminal, determinando a atuação da Polícia Federal e de órgãos de inteligência financeira (COAF, Receita Federal) para investigar a dimensão interestadual e transnacional do crime organizado no RJ, incluindo tráfico de armas, lavagem de dinheiro e corrupção (pp. 590-592).

Contudo, o voto do Ministro Alexandre de Moraes, tecnicamente elaborado e centrado em garantias institucionais, é omissivo em reconhecer e enfrentar a natureza racializada da violência policial que é o cerne da ADPF 635.

Conforme definido por Bento (2022), o racismo institucional se manifesta em ações organizacionais que, sem intenção explícita de discriminar, produzem efeitos desproporcionalmente negativos para grupos raciais específicos.

A decisão do ministro de não impor controles mais rígidos sobre o uso da força e de confiar na discricionariedade policial, pode ser utilizado como um exemplo dessa dinâmica. Ao priorizar a "eficiência" operacional (p. 571) sobre a proteção de vidas específicas, a decisão ignora que essa "eficiência" é seletiva e historicamente direcionada contra corpos negros, como evidenciado pelos próprios dados do anuário de segurança citados (p. 528-259), que mostram a predominância de vítimas negras, mas que não são problematizados em seu voto.

A recusa em declarar o estado de coisas inconstitucional é particularmente sintomática. Para Duarte (2020), o discurso jurídico brasileiro é incapaz de nomear o racismo institucional, o que constitui uma forma de violência silenciosa. Ao não reconhecer o ECI, o ministro nega a dimensão estrutural e generalizada das violações, tratando-as como falhas pontuais. Essa postura absolve simbolicamente o Estado de sua responsabilidade por um genocídio em curso, na linha do que Flauzina e Pires (2020) identificaram na ADPF 347 como "colonialismo jurídico": o reconhecimento formal da violência sem um enfrentamento real de suas causas raciais profundas.

A defesa intransigente da discricionariedade policial, sem mecanismos externalistas robustos que considerem o viés racial, é alarmante. Lengbeyer (2005) argumenta que o racismo está enraizado em crenças cognitivas de inferioridade. Dar ampla margem de ação a instituições historicamente racistas, como as polícias, sem contrapor-se explicitamente a esses vieses, é validar tacitamente essas crenças.

A romantização da atividade policial como um "verdadeiro sacerdócio" é uma a passagem reveladora do afastamento da questão racial no voto. Transcrevo a passagem (pp. 530-531):

É sempre o caso de, em discussão de temas relacionados à segurança pública, ressaltar a natureza excepcional da atividade policial, carreira de Estado que exige de seus integrantes o comprometimento de sua própria segurança pessoal. Policiais saem todos os dias de casa sabendo que a qualquer momento poderão morrer, não só por casos fortuitos ou força maior, como todos os demais seres humanos, mas também para defender a vida, a integridade física e o patrimônio de outras pessoas que nem ao menos conhecem.

Trata-se do exercício do que, particularmente, considero um verdadeiro sacerdócio, que é a carreira policial. Mais do que uma profissão, é o braço armado do Estado, responsável pela garantia da segurança interna, ordem pública e paz social.

Para que seja possível e viável o desempenho dessa importante missão, a Constituição atribui ao Estado, nas pessoas dos agentes responsáveis pela segurança pública – e desde que no exercício dessa finalidade constitucional específica –, o monopólio do uso legítimo da força. Trata-se, em rigor, do exercício do poder de polícia administrativa, voltado para a proteção dos cidadãos, à preservação da ordem e da incolumidade pública.

Essa narrativa do herói, encobre o fato de que a instituição policial é, ela mesma, um agente de violência racial. Como afirmam Flauzina e Freitas (2017), a violência contra corpos negros é gratuita e estrutural, não requerendo justificativa política.

A ênfase no combate ao crime organizado por meio da Polícia Federal e do COAF (pp. 578-580), ainda que importante, continua a enquadrar o problema como uma questão de gestão de segurança e ordem pública, e não de justiça racial. Essa abordagem trata os sintomas (o crime organizado) mas não a doença (o racismo estrutural que torna a guerra às drogas uma guerra contra a população negra). O voto, portanto, por mais bem-intencionado que seja em sua defesa das instituições, acaba

por ser cúmplice de uma estrutura jurídica que insiste em não se enxergar como parte do problema, perpetuando a violência simbólica da população negra no Brasil.

Por fim, no voto vogal, o Ministro Gilmar Mendes reconhece a ação como seno de natureza estrutural, destacando ser ela destinada a enfrentar violações generalizadas de direitos fundamentais no Rio de Janeiro, especialmente decorrentes de letalidade policial e omissão estatal (pp. 627).

O Ministro destacou que as medidas adotadas pelo STF “não erigiram obstáculos para que as forças policiais fluminenses desenvolvessem suas funções”, mas sim estabeleceram balizas para garantir legalidade e respeito aos direitos fundamentais (p. 620).

Citando manifestações do MPRJ e da OAB-RJ, o voto celebra a “redução de 59,43% da letalidade policial no primeiro semestre de 2024 em comparação com 2019” (p. 621), refutando alegações de que a ADPF favoreceu a expansão do crime organizado. Para tanto, invoca a fala do próprio Secretário de Segurança do RJ: “Uma coisa não tem relação com a outra. Não consigo entender o nexo de causalidade entre a ADPF e o crescimento do CV” (p. 622).

Além disso, o voto reconheceu a dupla face do problema: de um lado, os abusos policiais; de outro, “o controle de territórios por grupos criminosos que subjagam os moradores por meio do medo” (p. 625), impedindo a presença do Estado. Dados jornalísticos são citados para ilustrar que quase 1/5 da região metropolitana do RJ está sob domínio de facções (p. 625).

Propôs, assim, um “plano de reocupação dos territórios” e a “asfixia financeira” desses grupos por meio de inteligência e cooperação entre entes federativos (p. 646). A fundamentação teórica apoia-se na doutrina das ações estruturais e no estado de coisas inconstitucional, com base em precedentes como a ADPF 347, rejeitando críticas sobre ativismo judicial com o argumento de que a omissão estatal legitima a intervenção do Judiciário para proteger minorias historicamente invisibilizadas (p. 635).

No entanto, uma análise crítica com base na literatura antirracista revela uma limitação profundamente significativa no voto: a ausência de uma abordagem explícita

do racismo estrutural e institucional como eixo central da violência estatal no Rio de Janeiro.

Conforme aponta Amparato (2021), a ADPF 635 é um marco por ser a primeira vez que o STF foi confrontado com a lente do racismo estrutural para analisar a violência estatal que impera contra corpos negros. A decisão, porém, não nomeia o racismo como motor da letalidade policial e da seletividade penal. Como afirma Duarte (2020), o discurso jurídico brasileiro é incapaz de reconhecer ou nomear o racismo institucional”, o que resulta na desresponsabilização dos agentes da lei e na omissão da condição de vítimas às pessoas negras.

A naturalização da violência contra corpos negros, o que Flauzina e Freitas (2017) chamam de “dessensibilização em relação à dor negra”, permanece intocada na argumentação do Tribunal. Ainda que o voto afirme buscar a proteção de “minorias cujos interesses nem sempre são tratados pelas engrenagens institucionais” (p. 638), ele não identifica que tais minorias são majoritariamente negras e pobres, nem problematiza como o racismo estrutura tanto a ação policial quanto a própria omissão estatal.

Assim, embora o voto seja tecnicamente sólido em sua fundamentação jurídico-processual e inovador ao propor um enfrentamento multidimensional da crise de segurança, sua falha em articular claramente a dimensão racial do problema o torna incompleto e, de certo modo, cúmplice da invisibilização da violência de Estado contra a população negra. Ignorar isso é perpetuar a “colonialidade da justiça” e negar a própria natureza do problema que a ADPF 635 se propôs a resolver.

3.4.4 O voto per curiam e seu apagamento da discussão em torno do racismo na ADPF 635

O voto per curiam²² proferido no julgamento da ADPF 635 representou um esforço do Supremo Tribunal Federal em responder a graves violações de direitos humanos no contexto da segurança pública do Rio de Janeiro.

²² Decisão feita a partir do consenso entre os Ministros já explicada em outro capítulo.

No entanto, uma análise crítica à luz do referencial teórico sobre racismo estrutural e institucional, em especial as contribuições de Duarte et al. (2020), mostra as contradições e limitações profundas na abordagem adotada pela Suprema Corte.

Por um lado, o reconhecimento da natureza estrutural do litígio, a determinação de medidas concretas para reduzir a letalidade policial e a exigência de transparência e controle a posteriori foram importantes avanços no tema. A decisão explicitou que não há antagonismo entre direitos humanos e segurança pública, o que é um posicionamento relevante em um contexto de polarização discursiva e afastamento desses tópicos.

Além disso, a criação de um Grupo de Trabalho de Acompanhamento sob coordenação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) sinalizou abertura à participação social e ao monitoramento contínuo, o que é próprio de uma ação de natureza estrutural

Todavia, a decisão falhou em explicitar e enfrentar o racismo estrutural como eixo central da violência policial no Brasil e mais especificamente no estado do Rio de Janeiro, conforme apontado por Amparato (2021) e, de forma especialmente incisiva, por Duarte et al. (2020).

Os autores argumentam que o discurso jurídico brasileiro é incapaz de reconhecer ou nomear o racismo institucional que permeia a gestão policial e o sistema carcerário, uma forma de violência silenciosa que resulta na desresponsabilização dos agentes da lei e na omissão da condição de vítimas às pessoas negras. No ponto, apesar de mencionar “violações de direitos humanos” e “vítimas civis”, o voto não racializa explicitamente a discussão, omitindo que as principais vítimas da letalidade policial são pessoas negras e periféricas. Essa neutralidade racial opera como um mecanismo de invisibilização, conforme critica Duarte, ao não reconhecer que a violência estatal é racialmente dirigida e que o próprio Poder Judiciário está imbuído de uma ideologia de branquidade que neutraliza e esvazia as discussões sobre as relações raciais. Assim, não enfrentando uma das raízes do problema, torna-se difícil a sua superação.

Além disso, a deferência concedida ao Estado do Rio de Janeiro, ainda que condicionada a ajustes, também se mostra problemática. Bersani (2018) e Moreira (2020) lembram que o racismo é um sistema de opressão enraizado nas instituições, o que exige um controle rigoroso e transformador, e não apenas adaptativo. A decisão confia na autorregulação do Estado e das polícias, justamente as instituições cuja cultura organizacional é marcada pelo racismo institucional, como bem descrevem Bento (2022) e Lengbeyer (2005).

Além disso, a manutenção de jurisprudências anteriores, como a validade de buscas noturnas em contextos de flagrante delito, sem uma releitura crítica a partir do racismo estrutural e suas consequências para a população marginalizada, reforça a lógica da seletividade penal racializada.

Duarte et al. (2020), assim como Flauzina e Freitas (2017), alertam que o sistema penal opera com base no antagonismo racial, onde a violência contra corpos negros é naturalizada e não requer justificativa política profunda. Com base nisso, o que se percebe é que a Suprema Corte perdeu a oportunidade de reverter de forma mais profunda essa lógica ao não impor limites mais claros a práticas historicamente abusivas, perpetuando o que Alves (2017) denomina de "colonialidade da justiça".

Por fim, embora a decisão afirme buscar "participação democrática", a composição e o caráter consultivo do Grupo de Trabalho, o qual teve sua formação determinada na decisão, não garantem que as vozes das comunidades negras e faveladas, as mais impactadas pela violência de Estado e que foram ouvidas durante a tramitação da ADPF 635, tenham poder deliberativo ou capacidade de influenciar efetivamente as políticas públicas, o que se deveria ter como objetivo. A ausência de menção a representantes do movimento negro ou das mães de vítimas da violência policial na estrutura de acompanhamento é sintomática da desconexão criticada pela doutrina.

Em síntese, o que se verificou no voto per curiam na ADPF 635 foi que houve avanços na regulação procedimental e no reconhecimento formal das violações sistemáticas na segurança pública, mas também se falhou em nomear e se tentar desconstruir o racismo estrutural que sustenta e perpetra a violência policial no Brasil.

Como bem sintetizam Duarte et al. (2020), a violência policial não se apresenta como um excesso isolado, mas uma prática institucionalizada, amparada por uma tradição de autoexecutoriedade. Sem nomear o problema racial e sem adotar um enfoque transformador das instituições, a decisão corre o risco de perpetuar a “colonialidade da justiça” criticada por Alves (2017), onde a linguagem jurídica supostamente neutra continua a silenciar conflitos raciais e a reproduzir hierarquias sociais profundas.

3.4.5 Tabela: Estratégias Argumentativas e a Omissão do Racismo Estrutural nos Votos Ministeriais na ADPF 635

Ministro	Estratégia Argumentativa Principal	Fundamentação Central	Interpretação Crítica (Capítulo 3)
Edson Fachin (Relator)	Reconhecimento técnico- institucional, com foco em controle e transparência.	<ul style="list-style-type: none"> • Reconhece o “mito da marginalidade”. • Determina coleta de dados desagregados. • Ênfase em accountability e eficiência. 	Omissão por “aprisionamento técnico”: regula, mas sem crítica direta ao racismo estrutural, naturalizando a dor negra.
Alexandre de Moraes	Defesa da discricionariedade policial e da separação de poderes.	<ul style="list-style-type: none"> • Judiciário não deve microgerenciar a polícia. • Defesa de “força máxima” e aparato bélico. • Resistência a controle como câmeras. 	Omissão por “naturalização bélica”: legitima militarização sem enfrentar seletividade racial histórica.
André Mendonça	Autocontenção judicial e defesa do federalismo.	<ul style="list-style-type: none"> • Rejeita Estado de Coisas Inconstitucional. • Prioriza diálogo institucional. • Afirma problema nacional, não restrito ao RJ. 	Omissão por “diluição federativa e procedimental”: tecniciza o debate e posterga soluções, desracializando o problema.
Gilmar Mendes	Ênfase na efetividade institucional e crítica pontual.	<ul style="list-style-type: none"> • Reconhece gravidade territorial do crime. • Questiona se decisão trata causas. • Preocupação com imagem do STF. 	Omissão por “cegueira racial estratégica”: ignora raízes na segregação racial ao priorizar solução policial.
Flávio Dino	Eficientismo e foco em resultados.	<ul style="list-style-type: none"> • Celebra redução da letalidade. 	Omissão por “cegueira racial técnica”: celebra indicadores sem

		• Valoriza reocupação territorial.	problematizar raça das vítimas.
Luis Roberto Barroso	Crítica à naturalização da violência nas periferias.	• Denuncia normalização de violações de direitos humanos.	Contribui para romper naturalização da violência, mas sem conexão explícita e direta com o racismo estrutural.

Fonte: elaborado pela autora²³.

²³ Tabela elaborada pela autora com ajuda do Chat-GPT. Os dados foram colhidos pela autora.

CONCLUSÃO: UM TRIUNFO(?) AGRIDOCE E OS LIMITES DA TRANSFORMAÇÃO INSTITUCIONAL

A presente dissertação aprofundou-se na ADPF 635, conhecida como ADPF das favelas, para além da leitura do formalismo do direito. Buscou-se compreender como as estruturas de poder se manifestam e se reproduzem no seio do sistema de justiça, confrontando a violência policial com as ferramentas da teoria crítica e das ciências sociais. Tentou-se compreender como um processo de natureza estrutural, marcado pela oitiva de vozes da sociedade civil, se desdobraria na Suprema Corte brasileira.

No Capítulo 1, contextualizamos a violência policial no Rio de Janeiro como um fenômeno histórico e estrutural, enraizado na lógica da guerra às drogas. Esse capítulo buscou detalhar os antecedentes que culminaram na propositura da ADPF 635 e, em seguida, mapeou o andamento processual no Supremo Tribunal Federal. A pesquisa descreveu a decisão cautelar e o pedido de tutela do Ministro Relator, Edson Fachin, culminando no exame do julgamento e no voto per curiam, que são os focos da análise crítica dos capítulos seguintes.

No Capítulo 2, a pesquisa se voltou para o papel central da sociedade civil. O estudo demonstrou que a ADPF das Favelas não é apenas um caso jurídico, mas um projeto político, resultado da mobilização de organizações e cidadãos diretamente afetados pela violência estatal.

Ao resgatar a voz desses atores, o capítulo provou que o debate sobre o racismo estrutural e institucional foi trazido para o centro do judiciário pela sociedade civil. A participação popular e a articulação de movimentos sociais foram apresentadas como elementos essenciais para que a Corte se visse obrigada a confrontar o problema da letalidade policial a partir de uma perspectiva racial.

É a partir desse alicerce que, no Capítulo 3, a pesquisa se aprofundou na análise do discurso dos ministros do STF. Para isso, foram mapeadas as falas e os votos à luz do referencial teórico de autores que discutem o racismo estrutural e institucional. O estudo demonstrou que, apesar de o julgamento ter resultado em avanços jurídicos, a maioria dos ministros se distanciou da crítica racial que permeou a ação desde sua propositura.

A pesquisa evidenciou que a abordagem da Suprema Corte Brasileira focou na ilegalidade das políticas de segurança, mas falhou em nomear o racismo como a causa central da violência, o que, em última análise, enfraqueceu o potencial transformador da decisão e reforçou um "pacto da branquitude", um dos principais argumentos da dissertação.

O julgamento da ADPF 635 se mostrou, desse modo, um paradoxo: pela primeira vez na história do STF, vozes historicamente silenciadas (mães, familiares de vítimas e movimentos negros e periféricos) ecoaram na Corte, humanizando o debate e forçando o Tribunal a encarar a realidade brutal da violência policial racializada.

Decisões cautelares importantes foram tomadas, como a restrição de operações durante a pandemia e a imposição de protocolos de transparência e controle, resultando em uma queda mensurável na letalidade policial. O processo em si funcionou como uma poderosa ferramenta de ativismo dialógico, pressionando o Estado e dando visibilidade internacional ao problema.

Por outro lado, a pesquisa demonstrou que o processo esbarrou em obstáculos estruturais intransponíveis no curto prazo. O principal deles, como detalhado na análise dos votos, foi a incapacidade do discurso jurídico-hegemônico do STF de nomear, aceitar e enfrentar o racismo institucional como eixo central da violência policial.

Apesar das robustas evidências e argumentações trazidas pelos *amici curiae*, os votos dos Ministros, inclusive o voto *per curiam*, optaram por uma linguagem técnica, racialmente cega, que tratou a letalidade como um problema de gestão de segurança pública, e não como um mecanismo de genocídio da população negra.

O apagamento da discussão racial e a deferência à discricionariedade policial revelam os limites do Direito em desmontar sozinho estruturas seculares de opressão.

Essa postura representa um descumprimento das obrigações assumidas pelo Brasil ao ratificar a Convenção Interamericana contra o Racismo, a qual exige que os Estados adotem medidas para modificar ou abolir leis, regulamentos e práticas que constituam discriminação racial. Ao se recusar a nomear o racismo como o eixo da

violência, o STF falhou em utilizar um instrumento jurídico fundamental para a interpretação e a efetivação do princípio da igualdade em sua dimensão material, conforme o ordenamento internacional.

Assim, a principal descoberta desta pesquisa é que, ao longo de seus votos, os ministros, de forma majoritária, afastaram-se dos conceitos de racismo, o que contribuiu para o fortalecimento do pacto da branquitude ao abordar a violência policial de maneira genérica e universal. Os magistrados mantiveram-se no nível da gestão da violência, da eficiência policial e do equilíbrio federativo, falhando em nomear o racismo como o eixo estruturador da violência estatal e da própria formação desses "territórios ocupados".

Essa omissão, no entanto, não é o único ponto crítico.

A decisão per curiam proferida pelo STF, embora tenha sido apresentada como uma solução, enfraqueceu medidas cautelares essenciais para a redução da letalidade policial.

O acórdão contrariou determinações claras da Corte Interamericana de Direitos Humanos, especialmente ao não garantir a autonomia das perícias e investigações independentes, reduzindo a participação dos familiares das vítimas a meras oitivas. A decisão ignorou, sem qualquer fundamentação, a proibição do uso de helicópteros como plataformas de tiro, uma prática letal e dita aterrorizante pelos moradores das comunidades que foi explicitamente denunciada na petição inicial e nas audiências públicas.

Ainda mais grave, a decisão extrapolou os limites do pedido inicial ao impor um plano de "reocupação territorial" militarizada. Tal medida, a qual não foi requerida e debatida nos autos, deslocou o foco da contenção da violência estatal para uma lógica de controle bélico de territórios. Ao legitimar ocupações seletivas em favelas, enquanto ignora os financiadores do crime em áreas de elite, o acórdão reforça estigmas raciais e de classe, perpetuando um ciclo de violência que o próprio processo buscava romper desde seu início.

Em sua essência, a decisão final do STF opera mais no registro da "blindagem" do que no da transformação democrática antirracista. A Suprema Corte optou por

proteger as estruturas de dominação em vez de transformá-las, o que nos leva a uma reflexão final e crucial.

A pergunta central desta dissertação foi: "Como transcender a retórica dos direitos para construir efetividade em realidades institucionais estruturadas pelo racismo?"

A resposta, com base na análise do julgamento, é que o STF não conseguiu transcender completamente essa retórica. Observou-se que a Suprema Corte Brasileira, embora tenha promovido avanços institucionais relevantes, como a limitação em certo período de operações policiais e o reconhecimento da gravidade da letalidade estatal, ainda se mantém presa a uma linguagem técnica e formalista que tende a neutralizar o conflito racial.

Em outras palavras, a Suprema Corte não conseguiu, de forma plena, ouvir e compreender a voz das pessoas historicamente marginalizadas, reproduzindo a distância simbólica entre o direito constitucional e as experiências concretas da população negra e periférica.

A ADPF 635, assim, representou micro-avanços por quais sociedades traumatizadas reconstróem suas instituições: de forma lenta, fragmentada. Seu maior legado talvez não esteja no dispositivo final da decisão, mas no processo mesmo: institucionalizando um espaço de disputa onde a sociedade civil pode cobrar medidas que as afetem. No entanto, o retrocesso não é um fantasma abstrato, uma vez que o sistema de justiça, tal como diagnosticado por Zaffalon, é estruturalmente permeado pelo racismo que busca combater.

O caminho apontado por esta pesquisa é claro: a transformação das práticas de violência policial estruturadas pelo racismo não será alcançada apenas no âmbito judicial. Ela exige um projeto contínuo e multifacetado de descolonização do Direito, pressionado por uma mobilização social incansável, que articule a luta antirracista com a reforma das instituições.

Além disso, é importante que se reconheça a importância de que as vozes marginalizadas sejam efetivamente ouvidas e de que seus anseios sejam respeitados dentro dos processos judiciais.

É de se notar que a própria Corte entende a importância desse julgamento, uma vez que o selecionou com um dos casos relevantes julgados pelo STF na vigência da Constituição Federal de 1988²⁴.

Por todo exposto, o que se observou é que a ADPF 635 não é o ponto de chegada, mas um farol que vem iluminar uma longa e difícil estrada em direção a um paradigma de segurança pública verdadeiramente democrático e antirracista, onde a promessa constitucional da igualdade deixe de ser suspensa pela cor da pele.

24

https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoBOInternet/anexo/link_download/casos_relevantes/pt/ADPF_635_MC.pdf

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Felipe Braga; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. A descriptação do poder pelos processos estruturais: uma análise da experiência sul-africana. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 23, n. 46, p. 299-323, 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. **Protocolo de Minnesota**. 2024. Disponível em: https://acnudh.org/wp-content/uploads/2024/03/Protocolo-de-Minnesota_PT.pdf. Acesso em: 22 jan. 2025.

ALVES, D. Rés negras, juízes brancos: uma análise da interseccionalidade de gênero, raça e classe na produção da punição em uma prisão paulistana. **Revista CS**, n. 21, p. 123-151, jan./abr. 2017.

ALVES, J. A. **Não somos bandidos: a criminalização da pobreza no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2018.

AMPARO, Thiago. A carne mais barata do direito: descolonizando respostas jurídicas à necropolítica. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 8, n. 20, p. 1-25, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/52373/30476>. Acesso em: 4 dez. 2024.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Org.). **Processos estruturais**. 4. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 1132-1145.

AVELAR, Laís da Silva. “Sem nenhum alvará para entrar”: as Bases Comunitárias de Segurança e a radicalização da morte. In: FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro; PIRES, Thula Rafaela de Oliveira (Org.). **Rebelião**. Brasília: Brado Negro; Nirema, 2020. p. 47-57.

BENTO, C. **Pacto da Branquitude**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

BERSANI, Humberto. Aportes teóricos e reflexões sobre o racismo estrutural no Brasil. **Revista Extraprensa**, v. 11, n. 2, p. 175-196, 2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/extraprensa/article/view/148025>. Acesso em: 24 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Relatório GT/CNJ - ADPF 635**. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/04/relatorio-gt-cnj-adpf-635.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2025.

DUARTE, Evandro Charles Piza. Diálogos com o “realismo marginal” e a crítica à branquidade: por que a dogmática processual penal “não vê” o racismo institucional da gestão policial nas cidades brasileiras? **Revista Eletrônica Direito e Sociedade - REDES**, v. 8, n. 2, p. 95-119, 2020.

FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. **REI - Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 1, p. 211-246, 2018.

FARAGE, Eblin; BARROS, Camila. Território e pandemia: aprofundamento da desigualdade e resistências no conjunto de favelas da Maré (RJ). **Percursos**, v. 23, n. 53, p. 1-25, set./dez. 2022.

FARRANHA, Ana Cláudia. O direito de acesso à informação pública (liberdade de informação) e a população negra: breves considerações sobre o racismo sistêmico. 2023. **Artigo acadêmico**. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/9031>. Acesso em: 5 nov. 2025.

FARRANHA, Ana Claudia; DUARTE, Evandro Piza; QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. Racismo e Constituição: o caráter estrutural da opressão racial e suas consequências jurídicas. In: ÁVILA, Thiago André Pierobom (Org.). **Acusações de Racismo na Capital da República: obra comemorativa dos 10 anos do Núcleo de Enfrentamento à Discriminação do MPDFT**. Brasília: MPDFT, Procuradoria Geral de Justiça, 2017.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro; FREITAS, Felipe. Do paradoxal privilégio de ser vítima: terror de Estado e a negação do sofrimento negro no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 25, n. 135, p. 49-71, 2017.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro; PIRES, Thula. Supremo Tribunal Federal e a naturalização da barbárie. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019**. São Paulo: FBSP, 2019. 76 p. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Anuario-2019-FINAL_21.08.19.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A democratização do acesso à justiça como ponte para transformações sociais: ativismo dialógico em processos estruturais na Colômbia. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 134-159, jan./abr. 2024. Disponível em: <http://www.redp.uerj.br>. Acesso em: 28 ago. 2025.

FRANÇA, Eduarda Peixoda da Cunha; PEDROSA, Tomás Araújo; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Violações estruturais no sistema interamericano de direitos humanos: uma análise a partir do caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. **Revista Opinião Jurídica** (Fortaleza), v. 21, n. 37, p. 1-29, 2023. DOI: 10.12662/2447-6641oj.v21i37.p1-29.2023. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/4575>. Acesso em: 14 nov. 2024.

GOES, Ricardo Tinoco de. A natureza nomofilática dos precedentes judiciais e o modelo per curiam de construção deliberativa e democrática de julgamentos em cortes e tribunais. **Cadernos de Direito Actual**, n. 25, p. 514-531, 2024.

GONZALEZ, Lélia. A categoria político-cultural de amefricanidade. In: GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

GOVERNO FEDERAL (Brasil). **Resumo oficial da sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/sentencas-da-corte-interamericana/FavelaNovaBrasiliaResumo.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2024.

HERNÁNDEZ, Jose Angel Cornielles. ¿Seriatim o per curiam?: modelos de decisiones colegiadas emitidas por las cortes constitucionales. **Civil Procedure Review**, v. 11, n. 1, p. 95-122, 2020.

JUSTIÇA GLOBAL. **Violência Policial e Impunidade no Rio de Janeiro – O Caso Wallace de Almeida**. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2007. 23 p. Disponível em: <https://www.global.org.br/wp/wp-content/uploads/2023/11/2007-caso-wallace.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2025.

LENGBEYER, Lawrence A. Racismo e corações impuros. In: LEVINE, Michael P.; PATAKI, Tamas (Org.). **Racismo em mente**. São Paulo: Madras, 2005.

MARÇAL, Felipe Barreto. Processos estruturantes (multipolares, policêntricos ou multifocais): gerenciamento processual e modificação da estrutura judiciária. **Revista de Processo**, v. 300, p. 429-458, fev. 2019.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. **Revista Arte & Ensaios**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 123-151, dez. 2016.

MORAES, Fabiana. **No país do racismo institucional: dez anos de ações do GT Racismo no MPPE**. Recife: Procuradoria Geral de Justiça, 2013.

MOREIRA, Adilson José. **Tratado de direito antidiscriminatório**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância**. Adotada em 5 de junho de 2013. Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm. Acesso em: 6 nov. 2025.

OSMO, Carla; FANTI, Fabiola. ADPF das favelas: mobilização do direito no encontro da pandemia com a violência policial e o racismo. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, n. 3, p. 123-151, 2021. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/42179>. Acesso em: 3 nov. 2024.

REDE DE OBSERVATÓRIOS DE SEGURANÇA. **Rio de Janeiro**. 2021. Disponível em: <https://observatorioseguranca.com.br/wordpress/wp->

[content/uploads/2021/09/REDEOBS_infografico_01_final-2.pdf](#). Acesso em: 24 fev. 2020.

SAMPAIO, Elias de Oliveira. Racismo Institucional: desenvolvimento social e políticas públicas de caráter afirmativo no Brasil. **Interações: Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, Campo Grande, v. 4, n. 6, p. 73-86, mar. 2003.

SANTOS, Caroline Rocha dos. A raça e o urbano: controle das classes perigosas e gestão das formas de morar no Rio de Janeiro do século XXI. In: FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro; PIRES, Thula Rafaela de Oliveira (Org.). **Rebelião**. Brasília: Brado Negro; Nirema, 2020.

SOUZA, Jane Cristina Georgini de. Litígio estratégico e desigualdade: uma análise a partir do caso da tributação de dividendos no Brasil. **Revista de Direito Público**, Brasília, v. 18, n. 97, p. 215-243, jan./fev. 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/WHGgkzbtQYZJhLQgZHdTk8s/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 29 ago. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635 – Medida Cautelar**. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 2 jun. 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur433905/false>. Acesso em: 25 jun. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). **Referendo em medida incidental na ADPF 635**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 dez. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). **Transcrições da audiência pública realizada pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 635: discussão para redução da letalidade policial**. Relator: Ministro Edson Fachin. 2020. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADPF_635_TranscricaoDaAudienciaPublica_REDUCAO_DA_LETALIDADE_POLICIAL.pdf. Acesso em: 29 jan. 2025.

VAN DIJK, Teun A. **Racismo y discurso de las élites**. Barcelona: Gedisa, 2003. 334 p. ISBN 84-7432-843-8.

VARGAS, Eliziane Fardin de; SANTIAGO, Bárbara. A participação pública nos processos estruturais: uma análise a partir do julgamento da ADPF 635 (ADPF das Favelas) pelo Supremo Tribunal Federal. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 20., 2024. **Anais [...]**. Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 2024. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/24120>. Acesso em: 25 set. 2024.

VITAL, Danilo. A definição da natureza jurídica do amicus curiae no direito brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 19., 2010, Fortaleza. **Anais [...]**. Florianópolis: CONPEDI, 2010.

WERNECK, Jurema. Racismo Institucional: uma abordagem conceitual. **Geledés - Instituto da Mulher Negra**, [2012]. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/6663>. Acesso em: 4 nov. 2025.

ZAFALLON, Luciana. **Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do Sistema de Justiça paulista com as disputas da política convencionado**. 2017. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2017.