

EMB.DECL. NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

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

ADPF 635 MC-ED / RJ

EMBTE.(S)	:COLETIVO PAPO RETO
EMBTE.(S)	:MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS
EMBTE.(S)	:REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA A VIOLÊNCIA
EMBTE.(S)	:FALA AKARI
EMBTE.(S)	:INICIATIVA DIREITO À MEMÓRIA E JUSTIÇA RACIAL
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
INTDO.(A/S)	:ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de embargos de declaração opostos em face de medida cautelar deferida pelo Plenário na arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB. O embargante pede sejam reconhecidas e sanadas o que entende serem graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição, praticadas pelo Estado do Rio de Janeiro, na elaboração e implementação de sua política de segurança pública, notadamente no que tange à excessiva e crescente letalidade da atuação policial.

Conforme relatado, nestes embargos, o Partido Socialista Brasileiro, requerente da presente ação, impugna o deferimento parcial da cautelar, alegando a existência de contradição e obscuridade no acórdão embargado. Assim, requer seja deferida cautelar em maior extensão, também quanto aos pedidos constantes do item “a”, “n” e “h” da petição inicial.

O autor alega que a medida cautelar anteriormente deferida não está sendo cumprida devidamente, tendo em vista o número expressivo de operações policiais realizadas no Rio de Janeiro em 2020 e 2021. Ademais,

ADPF 635 MC-ED / RJ

juntamente com os *amici curiae*, aponta a ocorrência de um “processo de desrespeito institucional às decisões do Supremo Tribunal Federal” (eDOC 332).

Em informações prestadas, o Estado do Rio de Janeiro afirmou que todas as medidas necessárias estão sendo adotadas para o cumprimento da decisão e que as operações realizadas “respeitaram os requisitos de (i) excepcionalidade, (ii) obediência a normas de cuidado e (iii) remessa imediata de tais justificativas e expedição de relatórios em até 24 (vinte e quatro) horas ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro” (eDOC 278).

Nos dias 16 e 19 de abril de 2021, realizou-se audiência pública no Supremo Tribunal Federal, com a participação de diversos representantes de órgãos públicos e da sociedade civil, inclusive com manifestações de familiares de vítimas de ações estatais com resultado em letalidade de cidadãos pelas forças públicas.

Reitero as justas e pertinentes palavras do eminente Min. Edson Fachin ao agradecer a coragem dos familiares que estiveram presentes na audiência pública, ao serviço público prestado por diversas entidades de defesa de direitos humanos e à dedicação e à seriedade acadêmica dos professores e professoras, pesquisadores e pesquisadoras que contribuíram sobremaneira para retratar a complexidade do tema.

Em petição datada de 7.5.2021, o requerente e diversos *amici curiae* relataram os fatos ocorridos na comunidade de Jacarezinho, alegando se tratar de “*exemplo mais recente e brutal de descumprimento da decisão deste Supremo Tribunal Federal de restrição às operações policiais durante a pandemia*” (eDOC 359). Como resumido pelo relator, de acordo com números do Instituto de Segurança Pública, 453 pessoas foram mortas em decorrência de intervenção de agentes do Estado penas no primeiro trimestre de 2021, o número mais alto da série histórica. Ademais, afirmam que os números revelam ainda o racismo estrutural da

ADPF 635 MC-ED / RJ

intervenção estatal: 86% das vítimas da letalidade policial eram negras.

Foram admitidos como *amici curiae* o Partido dos Trabalhadores – PT, o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, a Ordem dos Advogados do Brasil Seção do Estado do Rio de Janeiro, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB, o Centro pela Justiça e o Direito Internacional – CEJIL, o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM e o Instituto Anjos da Liberdade.

O Estado do Rio de Janeiro opôs embargos de declaração, sustentando, em síntese, não ocorrência dos vícios apontados pelo Partido requerente. Reconhece, contudo, a necessidade de se conferir maior certeza ao conceito de excepcionalidade contido na medida cautelar deferida pelo Tribunal.

Iniciado o julgamento virtual, o relator, Min. Edson Fachin, votou por acolher os embargos de declaração para:

“1. Deferir o pedido de medida cautelar constante do item "a" da petição inicial, a fim de determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e a previsão dos recursos necessários para a sua implementação;

2. Determinar que até que o plano mais abrangente seja elaborado, que o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força sejam feitos à luz dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais;

3. Propor ao Colegiado que seja criado, nos termos do arts. 27, § 2º, e 30, III, do RISTF, um Observatório Judicial sobre

Polícia Cidadã, formado por representantes do STF, pesquisadores e pesquisadoras, representantes das polícias e de entidades da sociedade civil, a serem, oportunamente, designados pelo Presidente do Tribunal, após aprovação de seus integrantes pelo Plenário da Corte.

4. Reconhecer, nos termos dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letais, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida – e nenhum outro bem – de uma ameaça iminente e concreta.

5. Reconhecer, sem efeitos modificativos, a imperiosa necessidade de, nos termos do art. 227 da Constituição Federal, haver prioridade absoluta nas investigações de incidentes que tenham como vítimas quer crianças, quer adolescentes.

6. Deferir o pedido constante do item 'h' da petição inicial, de forma a suspender o sigilo de todos os protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro, inclusive do art. 12 do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.

7. Deferir o pedido constante do item 'd' da petição inicial para determinar que, no caso de buscas domiciliares por parte das forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, sejam observadas as seguintes diretrizes constitucionais, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente policial: (i) a diligência, no caso de cumprimento de mandado judicial, deve ser realizada somente durante o dia, vedando-se, assim, o ingresso forçado a domicílios à noite; (ii) a diligência, quando feita sem mandado judicial, deve estar lastreada em causas prévias e robustas que indiquem a existência de flagrante

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

8. Deferir o pedido constante do item 'e', para reconhecer a obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados.

9. Deferir o pedido constante do item 'j' da petição inicial, para determinar que o Estado do Rio de Janeiro, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, instale equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos.

10. Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em 60 (sessenta) dias, avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, mantendo este Tribunal informado acerca dos resultados da apuração.

11. Determinar que a investigação das alegações de descumprimento da decisão proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais e de se preservar os vestígios em casos de confronto armado, inclusive no recente episódio na comunidade de Jacarezinho, seja feita pelo Ministério Público Federal.”

ADPF 635 MC-ED / RJ

Houve então pedido de destaque apontado pelo Min. Alexandre de Moraes.

Iniciado o julgamento síncrono, a partir das divergências apresentadas pelo Min. Alexandre de Moraes, o Relator adaptou seu voto parcialmente, havendo convergência em diversos pontos, salvo em relação aos itens “6”, subitem (ii) do item “7”, “10” e “11”.

A ADPF em questão apresenta todas as características de uma **ação estrutural**. Com efeito, na doutrina constitucional, as ações estruturais são compreendidas como aquelas destinadas a corrigir falhas estruturais de políticas públicas que violam direitos e garantias fundamentais de um número significativo de pessoas.

É importante destacar que as ações estruturais tiveram origem nos Estados Unidos, a partir do precedente firmado no caso *Brown v. Board of Education*. Esse julgamento, ocorrido em 1954, deu origem a um conjunto de demandas destinadas a promover a dessegregação racial no sistema de ensino dos Estados Unidos, em intervenções que duraram até, aproximadamente, a década de 1990.

Os resultados atingidos em *Brown* levaram ao ajuizamento de outras ações semelhantes nos Estados Unidos, bem como a utilização dessa experiência de litigância estratégica em outros países, como no Canadá, na África do Sul, Índia, Colômbia, Argentina, Peru e no Brasil.

Na Colômbia, a Corte Constitucional promoveu uma releitura própria da doutrina das ações estruturais, adaptando-a ao contexto das graves violações de direitos encontradas em países de desenvolvimento tardio da América Latina. Essa adaptação deu origem ao instituto do **estado de coisas inconstitucional**, reconhecido pelo STF na ADPF 347, que trata das condições degradantes do sistema penitenciário nacional.

Sabe-se que o Parlamento é o *locus* adequado para a realização de acordos e negociações que permitam a acomodação dos mais variados interesses existentes na sociedade, possibilitando a tomadas de decisões em amplas bases consensuais.

Contudo, há diversos casos que demonstram a impossibilidade de negociação ou de espera pela decisão política, justamente porque tratam da aplicação dos direitos e garantias fundamentais já reconhecidos a todos os indivíduos mas que não alcançam determinadas minorias.

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

Vale destacar que, nas ações estruturais, este Supremo Tribunal Federal tem adotado posição cautelosa, de modo a permitir a eventual revisão das decisões, ao passo que o juízo inicialmente ocorre em sede de medida cautelar, restando o mérito em aberto, inclusive com a possibilidade de audiências públicas e debates. Neste caso concreto, o Plenário referendou a medida cautelar e agora analisa a sua ampliação em embargos de declaração (o que, inclusive, destaca uma reconfiguração dos embargos de declaração em ações estruturais). Portanto, o caso continuará aberto para reexame constante de suas consequências.

Além disso, esta ação analisa ponto que pode ser definido como uma lacuna ainda existente no ordenamento brasileiro. Em direito comparado, citando por exemplo Portugal e Alemanha, há um ramo intermediário ao processo penal e ao direito administrativo, denominado **direito policial**, no qual se definem parâmetros para atuação das polícias não somente em sua perspectiva investigativo-probatória, mas também repressiva e preventiva. Trata-se, certamente, de espaço a ser preenchido em nosso sistema com a criação de uma legislação básica sobre o tema.

Como premissas, reitero o que já assentei quando do julgamento da medida cautelar objeto destes embargos.

Inicialmente, essencial esclarecer que o uso da força é uma possibilidade inerente ao exercício do poder de polícia, desde que de um modo proporcional e limitado aos casos em que realmente se mostre necessário. Na doutrina, afirma-se que “(...) polícia só é polícia porque pode, sim, usar a força, inclusive a letal. Esse conceito aceita que nem toda morte praticada por policial deve ser interpretada como abuso ou violência, mas ao mesmo tempo estabelece que, ao ser elemento definidor da polícia, o uso da força precisa ter limites e contornos muito claros. E mais, sendo a polícia, numa democracia, legitimada a usar a força por um mandato coletivo conferido pela sociedade, cabe a essa mesma sociedade discutir e questionar como esse uso da força tem se dado.” (LANGEANI, Bruno; RICARDO, Carolina de Mattos. Como a polícia militar paulista usa a força letal em serviço? *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 130, abr. 2017. p. 48).

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

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

O racismo estrutural da sociedade se revela potencializado nas mortes ocasionadas pelas forças policiais. Isso, porque “o racismo se constitui não apenas como uma causa de exclusão ou de empobrecimento das pessoas negras; pelo contrário, o racismo caracteriza-se sobretudo como um fenômeno que promove a desumanização das pessoas negras e que produz vantagens e benefícios sociais para os integrantes do grupo racial hegemônico”.

ADPF 635 MC-ED / RJ

Desse modo, “*não é possível pensar as formas de controle e administração dos conflitos na sociedade afastando a análise do papel cognitivo do racismo enquanto elemento articulador das maneiras de pensar os problemas sociais e de formular as respostas para essas questões políticas*” (FREITAS, Felipe da Silva. *Racismo e polícia: uma discussão sobre mandato policial*. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, 2020. p. 171).

Ademais, tal cenário expõe claramente as mazelas do sistema de justiça criminal em sua ponta de aplicação prática, que muitas vezes foge completamente ao controle do Judiciário ou das instituições. Na vida real das pessoas, a polícia tem um enorme poder decisório para prender, investigar e até matar. Não se quer aqui negar ou proibir isso, que em certa medida é necessário para a vida em sociedade. Contudo, **deve-se estabelecer limites, e o Estado precisa atuar ativamente para isso.**

Conforme apontado pelo eminente relator, “*segundo dados constantes do estudo ‘Operações Policiais e Violência Letal no Rio de Janeiro: os impactos da ADPF 635 na defesa da vida’, produzido pelo Grupo de Estudos dos Novos Illegalismos da Universidade Federal Fluminense (Geni-UFF) e juntado aos autos, a liminar do Supremo Tribunal Federal reduziu as mortes causadas por agentes de segurança pública em 34%, estimando-se que tenha sido responsável pela evitação de ao menos 288 perdas de vidas em 2020*”.

Destaca-se que isso ocorreu sem que se tenha ocasionado aumento nos índices de criminalidade: “*No ano de 2020, houve uma redução de 59% no número de operações policiais realizadas em relação ao ano de 2019, constatando-se o número mais baixo de operações quantificadas da série histórica entre 2007 e 2020 (320 operações, frente a uma média histórica de 808). Já o número de feridos em operações diminuiu 60% e o de mortos em operações 61%. Nesse mesmo ano, houve uma queda de 39% dos crimes contra o patrimônio e 24% dos crimes contra a vida. Ou seja, corroborando o estudo anterior do GENI/UFF, a queda do número de operações policiais realizadas não resultou em aumento das ocorrências criminais, mas a sua diminuição.*”

Quanto ao panorama geral no Rio de Janeiro, sabe-se que as milícias

ADPF 635 MC-ED / RJ

e o crime organizado dominam quase 60% do território da cidade, ou seja, milhões de pessoas vivendo sob controle de forças ilegais e não estatais (<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-10-19/milicias-ja-dominam-um-quarto-dos-bairros-do-rio-de-janeiro-com-quase-60-do-territorio-da-cidade.html>).

Trata-se de uma ameaça não somente à segurança pública, mas ao próprio Estado democrático de Direito. Isso tem reflexos até mesmo no exercício da cidadania e nas eleições. Como descrito por Raul Jungmann:

“A violência e a insegurança levaram a que policiais se tornassem milicianos para combater criminosos, a violência e a insegurança. Por paradoxal que pareça, foi assim que as milícias se formaram no Rio de Janeiro. Com quem controla o território controla o voto, as milícias e o crime organizado passaram a colocar no parlamento municipal e estadual seus representantes, formando as suas bancadas. Estas, por sua vez, passaram a indicar representantes seus ou aliados para cargos no executivo na área da segurança pública, numa verdadeira metástase. Esse quadro, em graus variáveis, se repete País afora, e o nosso risco maior, a evitar, é que o Rio de Janeiro seja o Brasil de amanhã... Controlando os votos da comunidade e com recursos das suas atividades criminosas, os milicianos têm o que oferecer aos políticos. Parte deles, não todos, ressalte-se, tornam-se seus aliados no legislativo e lhes dão cobertura e fornecem blindagem junto ao judiciário e o executivo. Está formado o coração das trevas.”

Passo então à análise das medidas propostas pelo eminente relator ao julgamento destes embargos de declaração.

1. Plano visando à redução da letalidade policial, aplicação dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei e critérios para definição da excepcionalidade

ADPF 635 MC-ED / RJ

Quanto ao ponto, no julgamento virtual da medida cautelar, fiquei vencido, juntamente com os Ministros Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli para, desde então, deferir a sua implementação.

Naquele momento, afirmei que se trata de medida fundamental aos objetivos almejados nesta Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, que orienta todas as demais atuações dos órgãos estatais para a redução da letalidade policial, ação que precisa ser coordenada para obtenção dos melhores resultados.

Nesse sentido, o descumprimento da determinação semelhante da Corte Interamericana de Direitos Humanos é motivo para ressaltar a necessidade de deferimento da medida cautelar nesta ADPF. Portanto, para assegurar a sua efetividade, deve-se fixar prazo de 90 (noventa) dias, como requerido na inicial, o que deverá ser cumprido sob pena de eventual responsabilização civil, penal e administrativa.

Além disso, o eminente relator vota no sentido de determinar-se que até a elaboração de plano mais abrangente, sejam o emprego e a fiscalização da legalidade do uso da força feitos à luz dos **Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei**, com todos os desdobramentos daí derivados, em especial, em relação à excepcionalidade da realização de operações policiais.

Sem dúvidas, trata-se de preceitos internacionalmente reconhecidos e consolidados, os quais devem orientar a atuação policial para redução da letalidade e maior efetividade na proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Assim, como bem proposto pelo relator, com base em tais premissas, deve-se reconhecer que só se justifica o uso da força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não letais, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir dano sério, (iii) decorrente de ameaça concreta e iminente.

Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida – e nenhum outro bem – de uma ameaça iminente e concreta.

2. Criação de Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã

No processo de implementação das decisões, os tribunais podem se valer da ajuda de terceiros que não integram a lide para a apresentação de propostas de implementação que envolvam conhecimentos técnicos, para o acompanhamento, *in loco*, das medidas executivas implementadas ou para a resolução de pequenas divergências surgidas no decorrer desse processo.

De acordo com Colin Diver, esses *experts* podem desempenhar diversas funções no processo de implementação, como a verificação do cumprimento da decisão, a mediação de disputas, a celebração de acordos e a resolução de pequenas divergências (DIVER, Colin. Judge as political powerbrokers: superintending structural change in public institutions. *Virginia Law Review*, v. 65, p. 105, 1979.)

De fato, nas ações estruturais, os mestres e *experts* auxiliam o tribunal na elaboração do remédio adequado para cada caso, sendo inclusive responsáveis pela criação dos planos judiciais implementados pelas cortes, tal como ocorreu no caso *Swann v. Charlotte-Meckelburg Board of Education* (COLUMBIA LAW SCHOOL. The remedial process in institutional reform litigation. *Columbia Law Review*, v. 78, n. 784, p. 799-800).

Na Colômbia e na Índia, a Corte Constitucional e a Suprema Corte daqueles países passaram a adotar a prática de nomearem, em determinados casos, uma comissão de acompanhamento e comissões sociojurídicas responsáveis por acompanhar a fase de implementação das decisões. No caso específico da Índia, essas comissões sociojurídicas foram incumbidas de realizar inspeções em determinados lugares, coletar

informações e evidências e efetuar constantes monitoramentos de questões importantes para a resolução dos casos judiciais (GURUSWAMY, Menaka; ASPATWAR, Bipin. Access to justice in India: The jurisprudence (and self-perception) of the Supreme Court. In: MALDONADO, Daniel Bonilla. *Constitutionalism of the Global South: The Activist Tribunals of India, South Africa and Colombia*. New York: Cambridge University Press. 2013. p. 351).

Portanto, acompanho o relator na proposta de criação de um **Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã, o qual pode se dar no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.**

3. Prioridade nas investigações de incidentes que tenham como vítimas crianças ou adolescentes

A autora afirma que, embora tenha sido deferida a medida cautelar para priorizar casos que tenham como vítimas as crianças, tal cautelar deveria se estender também a adolescentes.

Como bem esclarecido pelo relator, foi acolhido integralmente o pedido “n”, que abrangia, na inicial, a prioridade de tramitação a crianças e adolescentes. Assim, não há obscuridade no acórdão embargado.

De qualquer modo, acompanho o relator para ressaltar o reconhecimento, sem efeitos modificativos, da 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.

4. Publicidade aos protocolos de atuação policial no Estado do Rio de Janeiro

Conforme relatado, o requerente sustenta que não houve perda de objeto em relação ao pedido “h”, uma vez que o pedido abrangia não apenas a divulgação integral do manual operacional das aeronaves, mas

também de todos os protocolos de atuação policial. Ademais, mesmo quanto ao manual, não haveria perda de objeto, pois a publicização que posteriormente se concedeu manteve o sigilo do art. 12, que disciplina o preceito que regulamenta justamente a política de redução de danos no uso de aeronaves.

Respeitosamente, **quanto ao item 6 (pedido “h” da inicial), divirjo do eminente Relator.** Como já amplamente debatido, os protocolos de atuação policial tratam de questões sensíveis à atuação das forças de segurança pública, de modo que uma ampla divulgação prévia pode comprometer as suas atividades. A Min. Rosa Weber bem destacou a relevância de informações de inteligência, como um exemplo de dados sensíveis. Mas não só. Tais protocolos abrangem aspectos que, em uma análise preliminar, nos limites desta via judicial e em sede cautelar, não podem ser publicizados de imediato. Portanto, **divirjo do relator para indeferir o pedido constante do item “h” da petição inicial (item 6 do dispositivo do voto do Relator).**

5. Limites às buscas domiciliares

Como muitas vezes já ressaltado na jurisprudência desta Corte, é fundamental o respeito às formalidades do ato de busca e apreensão, aos contornos definidos no mandado e na ordem judicial autorizadora, pois o meio de obtenção de prova em questão acarreta grave impacto à esfera de direitos do imputado. Assim, **para limitar o poder do Estado, determina-se o requisito que pressupõe a autorização judicial.**

O controle judicial prévio para autorizar a busca e apreensão é essencial com a finalidade de se verificar a existência de justa causa, de modo a se evitar *fishing expedition* (investigações genéricas para buscar elementos incriminatórios aleatoriamente, sem qualquer embasamento prévio).

Ilustrativo, sob esses aspectos, o relato do Secretário de Segurança do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame, em sua biografia –

ADPF 635 MC-ED / RJ

(BELTRAME, José Mariano. *Todo Dia é Segunda-Feira*. [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: Sextante, 2014. Formato: ePub).

Narra ele que, após a ocupação de favelas cariocas, os policiais faziam buscas nas casas da comunidade, o que levava a prisões de fugitivos e à apreensão de grandes quantidades de armas e drogas escondidas pelos traficantes nos barracos. Comentando o rescaldo da tomada do Complexo do Alemão, escreveu:

“Verificamos praticamente uma a uma, as cerca de 30 mil residências e todos os becos da região, à procura de drogas, armas e bandidos. Só depois de executada essa varredura foi que consideramos a área segura” (posição 1725).

Em seguida, descreve abuso na execução da medida, a prática de “espólio de guerra”, ou seja, furto de bens que guarneciam as residências:

“Recebi denúncias consistentes de que houve a prática do espólio de guerra durante a ocupação do Alemão. Alguns moradores se queixaram de que policiais haviam roubado objetos de suas casas durante a varredura. Essa era uma preocupação do comando desde o início, mas, apesar da cautela, houve irregularidades por parte de pequeno grupo, que acabou alvo de investigação” (posição 1752).

A despeito de sua importância, a **busca e apreensão domiciliar necessita de controle**. Nesse aspecto, o papel do mandado judicial como garantia do respeito à privacidade é evidente. A avaliação feita por um juiz “neutro e desinteressado” sobrepõe a avaliação de um “policial envolvido no empreendimento, muitas vezes competitivo, de revelar o crime”, resguardando-se contra medidas arbitrárias – (Justice Robert H. Jackson, redator da *opinion* da Suprema Corte dos Estados Unidos, caso *Johnson v. United States* 333 U.S. 10, 1948).

Diante disso, como bem apontado pelo relator, “se são rigorosos os

ADPF 635 MC-ED / RJ

parâmetros para o deferimento de um mandado judicial de busca e apreensão, submetido, porque inerente à liberdade individual, à reserva de jurisdição, com ainda maiores razões deve ser restringido o alcance da discricionariedade policial na determinação do estado de flagrância a autorizar a entrada forçada em domicílio”.

Em julgado de minha relatoria, este Plenário fixou tese no sentido de que *“a entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade, e de nulidade dos atos praticados”* (RE 603.616, de minha relatoria, DJe 10.5.2016).

Em relação à vedação de buscas fundadas exclusivamente em denúncias anônimas (item 7.2), tal medida relaciona-se com o julgado, de minha relatoria, em que este Plenário fixou tese no sentido de que *“a entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade, e de nulidade dos atos praticados”* (RE 603.616, de minha relatoria, DJe 10.5.2016).

Embora conheça os julgados da Segunda Turma em sentido da vedação, penso que a complexidade da ação estruturante aqui em análise impõe a adoção de postura cautelosa. Por óbvio, assim como buscas coletivas genéricas, não se pode incentivar tal prática, mas, na situação de atuação policial em comunidades em situações de risco e desassistidas pelo poder público, a excepcionalidade deve ser ponderada no caso concreto.

Assim, acompanho integralmente o Relator quanto ao item 7 do dispositivo, em relação aos tópicos “i”, “iii” e “iv”, mas diverjo para indeferir o item 7.ii.

6. Obrigatoriedade de disponibilização de ambulâncias e priorização da instalação de GPS e câmeras nas viaturas e nas fardas dos agentes

Nos termos afirmados pelo relator, as cautelares deferidas pelo Supremo Tribunal Federal, em algumas situações, carecem de medidas adicionais e correlatas para assegurar a sua efetividade e superar problemas que podem delas decorrer.

Sem dúvidas, a garantia de atendimento médico é uma imposição ao Estado. Assim, considerando-se que as operações policiais podem indicar risco concreto de confrontos armados, deve haver um planejamento para assegurar a disponibilização célere de ambulâncias em ações previamente organizadas. Destaco que há, inclusive, Lei Estadual nesse sentido, o que precisa ser efetivado na realidade prática.

Também em cumprimento à Lei Estadual em vigor, a instalação de equipamentos de GPS e de sistemas de gravação de áudio e vídeo em unidades policiais é medida que deve ser priorizada para viabilizar o devido controle em relação a diversas das medidas já deferidas por esta Corte e, de um modo amplo, possibilitar efetivamente o controle interno e externo das polícias.

Há estudos científicos, inclusive empíricos e com metodologia randomizada consistente, que demonstram que a utilização de câmeras corporais em policiais reduz a letalidade policial e eventuais abusos, contribuindo para a legitimação das forças policiais (ARIEL, Barak, FARRAR, William, SUTHERLAND, Alex. The effect of police body-worn cameras on use of force and citizens' complaints against the police: a randomized controlled trial. *Journal of quantitative criminology*, v. 31, n. 3, 2015).

Assim, acompanho o relator para deferir os pedidos constantes nos

itens “e” e “j”, nos termos do voto proferido.

7. Medidas para verificação de impacto e cumprimento da decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal

Por fim, o relator vota no sentido de:

“10. Determinar ao Conselho Nacional do Ministério Público que, em 60 (sessenta) dias, avalie a eficiência e a eficácia da alteração promovida no GAESP do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, mantendo este Tribunal informado acerca dos resultados da apuração.

11. Determinar que a investigação das alegações de descumprimento da decisão proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais e de se preservar os vestígios em casos de confronto armado, inclusive no recente episódio na comunidade de Jacarezinho, seja feita pelo Ministério Público Federal.”

Trata-se de medidas orientadas a verificar o impacto e o cumprimento da decisão cautelar proferida por esta Corte, o que se mostra fundamental, juntamente à proposta de criação do Observatório Judicial sobre Polícia Cidadã.

Com relação à alteração promovida no Grupo de Atuação Especializado de Segurança Pública – GAESP do MPRJ, conforme as manifestações transcritas pelo relator a partir de participações na audiência pública realizada nesta Corte, verificam-se inconsistências e dúvidas em relação à eficiência da reforma. Assim, com o objetivo de garantir que as investigações conduzidas sejam o mais eficientes possível, impõe-se a avaliação concreta pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Por fim, quanto às alegações de possível descumprimento da decisão

ADPF 635 MC-ED / RJ

do Supremo Tribunal Federal, o relator afirma que *“se não configurar crime mais grave, é fato tipificado no art. 330 do Código Penal”*, de modo que, *“como este Tribunal integra a estrutura judiciária federal, há, em tese, interesse legítimo da União, a justificar a investigação no âmbito do Poder Judiciário Federal”*.

Assim, considerando a relevância da questão, impõe-se a devida investigação sobre o fatos narrados pelas partes, potencialmente graves, inclusive no recente episódio na comunidade de Jacarezinho, o que deverá ser realizado pelo Ministério Público Federal, que poderá, caso assim o entenda, e restritamente à competência de investigar o descumprimento desta decisão, requisitar auxílio da Polícia Federal, inclusive de seus órgãos de perícia técnica.

Como síntese conclusiva, destaco a importância desta ação estrutural para a proteção efetiva dos direitos das minorias, neste caso afetados pela omissão estatal na estruturação de um sistema adequado à proteção da segurança pública juntamente à redução da letalidade policial, especialmente em áreas vulneráveis. Diante disso, este Supremo Tribunal Federal vai bem ao adotar medidas que ensejem posturas estatais ativas para resolução de problemas complexos.

8. Dispositivo

Diante do exposto, **acompanho o Relator para deferir as medidas 1, 2, 3, 4, 5, 7 (i, iii e iv), 8, 9, 10 e 11, mas divirjo para indeferir as medidas 6 e 7.ii.**

É como voto.