

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 635 RIO DE JANEIRO

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

ADPF 635 / RJ

ADV.(A/S) :GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE. :CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS -
CNDH

ADV.(A/S) :EVERALDO BEZERRA PATRIOTA
AM. CURIAE. :MUNICIPIO DE ANGRA DOS REIS
PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA
DOS REIS

AM. CURIAE. :COLETIVO PAPO RETO
AM. CURIAE. :MOVIMENTO MÃES DE MANGUINHOS
AM. CURIAE. :REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS
CONTRA A VIOLÊNCIA

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

ADV.(A/S) :GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
AM. CURIAE. :INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S) :PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S) :ANA CLAUDIA CIFALI
ADV.(A/S) :ISABELLA VIEIRA MACHADO HENRIQUES
AM. CURIAE. :PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S) :EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO
AM. CURIAE. :ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL ¿ SEÇÃO DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO,

ADV.(A/S) :THIAGO GOMES MORANI
AM. CURIAE. :CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS
ADVOGADOS DO BRASIL CFOAB

ADV.(A/S) :FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY
AM. CURIAE. :CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO
INTERNACIONAL - CEJIL

ADV.(A/S) :MARIA BEATRIZ GALLI BEVILLACQUA
AM. CURIAE. :INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS ¿
IBCCRIM

ADV.(A/S) :MARINA PINHAO COELHO ARAUJO
AM. CURIAE. :INSTITUTO ANJOS DA LIBERDADE
ADV.(A/S) :FLAVIA PINHEIRO FROES
AM. CURIAE. :GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS
DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL

ADPF 635 / RJ

NOS TRIBUNAIS SUPERIORES ; GAETS
ADV.(A/S) :RAFAEL RAMIA MUNERATI
AM. CURIAE. :NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA
UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN E O
LABORATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS ; LADIH
ADV.(A/S) :ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES

DECISÃO: Por meio da petição n. 55.652 (eDOC 417), datada de 28.05.2021, o Partido requerente, em conjunto com os *amici curiae* já admitidos nesta ação, requerem: (i) o afastamento do sigilo imposto por autoridades do Estado do Rio de Janeiro em relação às informações sobre as operações policiais ocorridas após a concessão da cautelar que restringiu as operações; (ii) a expedição de nova ordem ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, para que disponibilize o conteúdo de todos os anexos acostados quando da juntada de sua manifestação; e (iii) a determinação ao Ministério Público Federal que investigue a prática de crimes federais consistente no descumprimento da decisão deste Supremo Tribunal Federal.

Os requerentes alegam, inicialmente, haver fato novo, consiste na imposição de sigilo generalizado ao conjunto de informações atinentes às operações policiais realizadas e às investigações em curso. Defendem que a imposição de sigilo é “um claro e absurdo desvirtuamento de princípios constitucionais que consagram o direito à informação (art. 5º, XIV e XXXIII), e impõem a transparência dos atos da Administração Público (art. 37, *caput*)” (eDOC 417, p. 4). Segundo os requerentes, há inequívoca relação entre a imposição de sigilo e a decisão proferida nesta ADPF.

No que tange ao pedido de ordem ao Ministério Público, afirmam que o Ministério Público “vem impondo óbices às entidades da sociedade civil que tentam acessar as informações”, a despeito da decisão proferida por esta Relatoria em 12 de abril de 2021.

Em relação ao pedido de investigações, reconhecendo que a manifestação foi levada ao Plenário, por ocasião do julgamento dos embargos de declaração na medida cautelar da ADPF, indicam que há urgência na investigação a ser realizada pelo MPF, já que as provas

ADPF 635 / RJ

podem ser comprometidas.

Instando a se manifestar, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro afirmou inexistir fato novo e que a determinação de sigilo segue os parâmetros fixados na lei processual penal. Defendeu ainda que não cabe ao Supremo Tribunal Federal manifestar-se sobre o levantamento de sigilo das informações de cada um dos casos analisados, sob pena de transformar-se o Tribunal em instância originária para o exame desses pedidos.

Rejeitou, ainda, a alegação de descumprimento da decisão, afirmando que o Ministério Público já disponibiliza o acesso aos documentos relativos às notificações de operações policiais, tendo se limitado, em petição dirigida a esta Relatoria, a questionar se a obrigação de sigilo deveria ser observada por quem acessar as informações.

Finalmente, no que tange ao pedido de investigação por parte do MPF, o Ministério Público afirma que o partido político requerente “se comporta indevidamente ao tentar estabelecer eventual omissão do Ministério Público estadual no exercício das suas atividades e efetivação dos controles necessários à atividade policial” (eDOC 434).

Afirma que buscou estabelecer um plano para fomentar a redução da letalidade policial e, naturalmente, impor um controle das violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses. O Ministério Público teria também requisitado do governador, das secretarias de segurança e das polícias medidas concretas de redução da letalidade, notadamente a observância da Lei Estadual n. 7.385/2016, que impõe a obrigatoriedade da presença de ambulância para pronto-socorro em operações policiais. Ainda de acordo com o órgão, foi instituído um serviço de atendimento 24 horas para o recebimento de denúncias urgentes de possíveis casos de violência e abusos de autoridade, foi criada uma força tarefa exclusiva para a apuração dos fatos ocorridos na operação policial no Jacarezinho e foi criada uma coordenadoria de promoção da dignidade da pessoa humana.

Na visão do Ministério Público, portanto, não há inércia, nem omissão de sua parte: “o Ministério Público rejeita a indevida e imprópria

ADPF 635 / RJ

alegação de omissão na sua pronta e profícua atuação e, assim, requer que o desenvolvimento das investigações prossiga sem a afetação das suas atribuições no plano constitucional” (eDOC 434, p. 13).

O Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, rejeitou a alegação de que houve imposição de sigilo de forma genérica, pois todas as decisões que restringiram o acesso à informação foram feitas de forma concreta e fundamentada, em linha com a Lei de Acesso à Informação. Quanto à possível atuação do MPF, afirma que o tema está sob análise do colegiado e que a manifestação individual do Relator não poderia prescindir dos votos dos demais membros do Tribunal.

Em nova manifestação, o Partido e os *amici curiae* relatam as dificuldades de acesso a informações básicas sobre as operações:

“(…) destaque-se, novamente, trecho de nota enviada pela Polícia Civil à Justiça Global, em que resta confessada a imposição de sigilo sobre todas as informações referentes às operações policiais realizadas desde junho de 2020, isto é, desde a concessão da cautelar que suspendeu a realização de incursões durante a pandemia, salvo em casos de absoluta excepcionalidade:

“A Secretaria de Estado de Polícia Civil (Sepol) informa que todas as investigações relacionadas a operações realizadas, desde junho de 2020, estão sob sigilo. O objetivo é preservar informações para que o vazamento ou divulgação não prejudique próximas etapas dos procedimentos investigatórios. O sigilo não cabe aos órgãos responsáveis pela investigação, que continuam tendo amplo acesso a todas as informações, de forma a garantir a transparência e a eficácia dos procedimentos em andamento.”

Mais uma vez, cumpre ressaltar a importância do acesso à informação para uma política de segurança pública transparente e democrática. Com efeito, diferentemente das

ADPF 635 / RJ

ditaduras, que gostam do que é secreto e opaco, as democracias procuram a luz do sol. Por isso, costuma-se dizer que a informação é o oxigênio da democracia. Nesse regime, os graves problemas sociais – como os denunciados na ADPF nº 635 – devem ser enfrentados com transparência, a ser garantida não apenas para os atores deste processo, mas para toda a sociedade. Sem a devida transparência, não é possível exercer controle sobre as autoridades públicas, e é isso que este eg. STF, na qualidade de guardião da Constituição, deve evitar.

A seu turno, o Estado do Rio de Janeiro diz que “a imposição de sigilo às operações policiais vem sendo feita de maneira individualizada” e que “o sigilo imposto às operações policiais, dentre as quais aquela conhecida por Operação Excpetis, apenas se dirige ao público em geral, e não impede que os órgãos de controle da atividade policial, em especial o Ministério Público e o próprio Poder Judiciário, tenham acesso às informações respectivas”.

A tese, porém, é absurda e francamente contrária à Constituição. O direito de acesso à informação visa a assegurar a possibilidade de controle robusto do Poder Público por meio não só das instituições estatais, como também da sociedade civil e dos órgãos de imprensa. Muitas vezes, os abusos cometidos por autoridades públicas são desvelados por esses atores sociais, que, portanto, têm o direito de ter acesso a todos os dados que dizem respeito à atuação do Estado, especialmente em campo tão delicado quanto a segurança pública, que lida com valores de altíssima relevância jurídica, como a vida, a incolumidade física e a liberdade.

(...)

Sobre o ponto, o governo ainda afirma que “cabe ao interessado – seja órgão de imprensa ou particular – percorrer as vias legalmente instituídas para fazer valer o que pretendem, antes de enveredar pela via judicial”. Ignora, porém, que os canais administrativos já estão obstruídos há muito tempo. Nessa linha, frise-se que, recentemente, a Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro negou recurso interposto por órgão de

ADPF 635 / RJ

imprensa com vistas ao acesso o relatório da chacina do Jacarezinho, mantendo, assim, o sigilo sobre os referidos dados.

O governo fluminense também afirma que a medida postulada pelo Arguente e pelos amici curiae, com a divulgação supostamente generalizada de informações das operações policiais, colocaria em risco “o resultado de tais ações e a vida de policiais e de indivíduos em geral”.

Todavia, caso haja alguma informação extremamente sensível nos relatórios, o seu conteúdo pode ser divulgado com as respectivas tarjas. Aliás, este eg. STF não é estranho a providências dessa natureza, como comprova a recente decisão do Min. Celso de Mello, que possibilitou o acesso de toda a população brasileira à gravação de famigerada reunião do presidente da República com os seus ministros, ressaltando os trechos em que havia menção a países estrangeiros. ”

Reiteram, por fim, os pedidos já feitos, afirmando que, em seu entender, estariam eles sob a possibilidade de deferimento monocrático pelo Relator. Subsidiariamente, requerem a cautelar *ad referendum* do Plenário.

É, em síntese, o relato. Decido.

Alguns dos pedidos formulados pelos requerentes tangenciam temas que estão sob julgamento Colegiado. Com efeito, em petição de embargos de declaração em relação à medida cautelar deferida pelo Tribunal, o Partido requerente solicitou o acesso ao conteúdo de todos os anexos acostados pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro quando da juntada da sua manifestação de prestação de informações (Petição nº 102685/2020, cf. certidão edoc 276) e que houvesse uma notificação ao Ministério Público Federal para apurar, por investigação autônoma, possível crime desobediência de decisões do STF proferidas nesta ADPF nº 635, em virtude da realização de operação policial no Jacarezinho em 06 de maio de 2021 a Chacina do Jacarezinho. Por isso, em respeito à jurisdição colegiada, cumpre apenas examinar os pedidos que visam assegurar o resultado útil do recurso.

Em relação ao pedido de que nova ordem seja expedida ao

ADPF 635 / RJ

Ministério Público do Estado, é preciso ter em conta que, em decisão de 14 de abril de 2021, em função da proximidade da audiência pública, cujo início deu-se em 16 de abril, deferi o pedido de compartilhamento do conteúdo de todos os anexos acostados pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro quando da juntada da sua manifestação de prestação de informações (Petição nº 102685/2020, cf. certidão eDOC 276), ressalvando-se o sigilo de eventuais informações de inteligência que não digam respeito ao cumprimento, pelo governo fluminense e pelo MPERJ, das decisões cautelares proferidas no âmbito desta ADPF.

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em petição datada de 15.04.2021, solicitou esclarecimentos desta Relatoria sobre o alcance da determinação, indicando, para tanto, se seria extensível às Partes a observância do dever de sigilo.

Apesar da dúvida trazida pelo Ministério Público, o acesso a informações sobre as notícias e justificativas das operações policiais deve ser feito de forma ampla e não deve, como regra, estar sujeito a nenhum tipo de sigilo. Os documentos a serem disponibilizados dizem respeito precisamente às justificativas apresentadas pelas polícias na realização de operações.

Na primeira cautelar deferida nesta ADPF, o Tribunal determinou que, sob pena de responsabilização civil e criminal, não se realizem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do COVID-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, que devem ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - responsável pelo controle externo da atividade policial.

A definição de excepcionalidade, ainda que não tenha sido finalmente examinada pelo Tribunal, necessariamente deve ser a que consta dos Princípios Básicos das Nações Unidas sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Encarregados de Cumprir a Lei. Vale dizer, a notícia de realização de uma operação policial deve justificar sua excepcionalidade e deve permitir que as razões

ADPF 635 / RJ

apresentadas possam ser verificadas não apenas pelo Ministério Público, mas por toda a sociedade. O envio da justificativa ao Ministério Público é devido apenas porque cabe a ele a investigação de regularidade sobre a rígida observância dos princípios da ONU, mas esse conhecimento não impede – nem poderia – que a população também possa fiscalizar o trabalho dos servidores públicos.

Partindo desse pressuposto, as comunicações feitas pelas polícias somente podem ter acesso restringindo enquanto ainda não deflagradas. Posteriormente ao cumprimento da ação, as justificativas prévias devem estar disponíveis e, na excepcional hipótese em que a justificativa é posterior, deve ela, desde o início, ser pública.

É preciso, portanto, distinguir entre a diligência investigatória, autorizada judicialmente, da operação policial necessária para cumpri-la ou para excepcionalmente reprimir uma agressão imediata. No primeiro caso, a autorização judicial pode restringir a publicidade em relação as investigações em curso, apenas para o fim previsto no art. 20 do Código de Processo Penal, isto é, para elucidar o fato ou se assim o exigir o interesse da sociedade, desde que não prejudique o interesse público à informação. Nas operações, no entanto, a notícia e as justificativas precisam ser apresentadas não para o fim do CPP, mas para defender a legitimidade da utilização da força.

Por isso, o sigilo não pode ser imposto às comunicações sobre a realização de operações policiais, nem mesmo às justificativas apresentadas, ressalvado apenas 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. Mesmo nesses casos, porém, se a informação for pontual e permitir que seja tarjada de forma a não revelar o dado, como, por exemplo, o número de um inquérito, deve-se optar pela plena divulgação.

No que tange aos relatórios produzidos após as operações, a mesma racionalidade se aplica. Trata-se de uma prestação de contas sobre a estrita observâncias dos rigorosíssimos padrões de emprego de força e do uso e armas, jamais podendo-se admitir que essas informações não

ADPF 635 / RJ

tenham ampla publicidade.

Se não há sigilo, não há obrigação de guarda para os que solicitam acesso às informações constantes das comunicações feitas pelas polícias acerca da realização de operações policiais.

Dessa forma, devem o Ministério Público e o Estado do Rio de Janeiro permitir o acesso às comunicações das operações policiais, assim como aos relatórios produzidos ao final das operações, ressalvado apenas 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.

Para as informações de inteligência, cujo sigilo esteja devidamente amparado pela Lei de Acesso à Informação, caberá as partes interessadas a solicitação de disponibilização pelas vias ordinárias.

No que tange ao pedido de investigação a ser realizada pelo Ministério Público Federal, em voto submetido ao Colegiado – e tornado público conforme as regras de funcionamento do Plenário Virtual –, assentei que:

“Como se extrai do Relatório apresentado, diversas foram as petições que apontavam possível descumprimento da decisão deste Tribunal. Apesar de estar-se em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental, em que as alegações de descumprimento são desentranhadas e autuadas como reclamação, livremente distribuídas, tenho que a ordem proferida por este Tribunal no sentido de se limitar a realização de operações policiais deve ser investigada pelo Ministério Público Federal.

De fato, a ordem de se determinar (i) que, sob pena de responsabilização civil e criminal, não se realizem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do COVID-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, que devem ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - responsável pelo controle externo da atividade policial; e (ii) que, nos casos

ADPF 635 / RJ

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 só pode ter seu cumprimento plenamente verificado após a minudente coleta de provas, com a competente responsabilização dos agentes que, eventualmente, tenham violado a ordem da Corte.

Em tese, o descumprimento da decisão judicial, se não configurar crime mais grave, é fato tipificado no art. 330 do Código Penal. Como se sabe, não detém este Supremo Tribunal Federal jurisdição originária para investigar os crimes praticados por agentes que não detêm prerrogativa de foro. 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.

Por essa razão, acolhendo a manifestação da Parte requerente, determino 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 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 se observa dos fundamentos acolhidos na manifestação, a definição da competência para apurar eventual descumprimento da decisão proferida por este Tribunal está submetida a julgamento do Plenário, a recomendar, portanto, que a solução definitiva para a questão aguarda deliberação colegiada.

No entanto, tendo em vista que o julgamento dos embargos encontra-se suspenso em virtude de pedido de vista do e. Min. Alexandre de Moraes, e, considerando, ainda, a proximidade do recesso forense, a

ADPF 635 / RJ

fim de evitar que eventuais provas sejam perdidas ou que diligências resem inviabilizadas, determino cautelarmente que o Ministério Público Federal instaure, perante a Justiça Federal do Rio de Janeiro, procedimento investigatório a fim de apurar possível descumprimento da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito desta arguição de descumprimento de preceito fundamental. Caso assim o entenda, poderá o Ministério Público Federal requisitar auxílio da Polícia Federal.

Ante o exposto, acolho, em parte, o pedido formulado pelos requerentes a fim de (i) conceder o acesso às comunicações das operações policiais, assim como aos relatórios produzidos ao final das operações, ressalvado apenas 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; e (ii) determinar cautelarmente que o Ministério Público Federal instaure, perante a Justiça Federal do Rio de Janeiro, procedimento investigatório a fim de apurar possível descumprimento da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito desta arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 30 de junho de 2021.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

Documento assinado digitalmente