

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UNIRIO)**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS (CCJP)**  
**ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS (ECJ)**

**ANA FLÁVIA CARDOSO MENDONÇA**

**LIMITES E POSSIBILIDADES DO CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS DE  
SEGURANÇA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA ADPF Nº 635**

Rio de Janeiro

2021

**ANA FLÁVIA CARDOSO MENDONÇA**

**LIMITES E POSSIBILIDADES DO CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS DE  
SEGURANÇA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA ADPF Nº 635**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado à Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Elizabeth Sussekind

Rio de Janeiro

2021

**ANA FLÁVIA CARDOSO MENDONÇA**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)  
apresentado à Escola de Ciências Jurídicas  
da Universidade Federal do Estado do Rio  
de Janeiro, como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em 24 de maio de 2021.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elizabeth Sussekind (orientadora)  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Simone Schreiber  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

---

Prof. Dr. Thiago Bottino  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## RESUMO

O presente trabalho pretende conjecturar os limites e possibilidades do controle judicial da política de segurança pública, estabelecida no Estado do Rio de Janeiro, durante o mandato do governador Wilson Witzel. Para tanto, houve a revisão bibliográfica sobre o tema referente à segurança pública, com objetivo de conceituá-la enquanto uma prerrogativa constitucional indisponível, implementada através de políticas públicas, que impõe ao Estado a obrigação de prover condições objetivas, que possibilitem o efetivo acesso ao direito à segurança. Verificou-se a necessidade de pontuar o exercício proporcional do poder de polícia na preservação da ordem pública, em atenção à ordem constitucional vigente, bem como à instrumentos internacionais dos quais o Brasil é signatário. Ato contínuo, apontou-se o histórico da violência cometida por agentes de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro, lembrando a condenação do Estado brasileiro na Corte Interamericana de Direitos Humanos, em virtude da massiva violação de direitos humanos por forças policiais. Apurou-se que a realidade atual não foi modificada, tendo em vista que durante o primeiro ano de governo Witzel, houve um aumento expressivo da letalidade policial em comparação aos anos anteriores. Dessa forma, chegou-se à hipótese de que haveria um conflito entre políticas de “tolerância zero” e os direitos humanos. Por fim, foram aduzidas reflexões sobre a legitimidade do Supremo Tribunal Federal para interferir na agenda do Poder Executivo, com o objetivo de fixar o equilíbrio entre os deveres e as garantias fundamentais, próprias das políticas públicas de segurança pública, fazendo-se análise da ADPF nº 635, a partir de marcos teóricos referentes à teoria dos direitos fundamentais.

**Palavras Chaves:** Segurança Pública, Políticas Públicas, Direitos Fundamentais, Letalidade Policial, Controle Judicial.

## **ABSTRACT**

This research intends to analyze the limits and possibilities of the judicial control of the public security policy, during the term of Governor Wilson Witzel. Thus, there was a bibliographic review on public security, with the objective of conceptualizing it as an unavailable constitutional prerogative, implemented by public policies, which imposes on the State the obligation to provide conditions that allow the effective access to the right to security. The need for proportional exercise of police power in the preservation of public order was explained, due to the constitutional order, as well as to international instruments endorsed by Brazil. Explains about the history of violence committed by public security agents in the State of Rio de Janeiro, recalling the condemnation of the Brazilian State in the Inter-American Court of Human Rights, due to the massive violation of human rights by police forces. It was found that the current reality has not been changed, considering that during the first year of the Witzel's government, there was a significant increase in police lethality compared to previous years. Thus, it was concluded that there would be a conflict between "zero tolerance" policies and Human Rights. Finally, were presented reflections about the legitimacy of the Supreme Court to interfere in the agenda of the Executive Branch to establish the balance between the duties and fundamental guarantees, making an analysis of the ADPF n° 635, based on theoretical frameworks referring to the theory of fundamental rights.

**Keys Words:** Public Security, Public Policies, Fundamental Rights, Police Lethality, Judicial Control.

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>1. A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....</b>	<b>3</b>
<b>1.2. SEGURANÇA PÚBLICA, PODER DE POLÍCIA E SERVIÇO PÚBLICO .....</b>	<b>5</b>
<b>2. POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS .....</b>	<b>6</b>
<b>3. POLÍTICAS DE “TOLERÂNCIA ZERO” <i>VERSUS</i> DIREITOS HUMANOS .....</b>	<b>8</b>
<b>Condenação do Estado Brasileiro na Corte Interamericana de Direitos Humanos: o caso Favela Nova Brasília.....</b>	<b>11</b>
<b>3.1. A SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO GOVERNO WITZEL .....</b>	<b>14</b>
<b>4. DO CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA.....</b>	<b>18</b>
<b>4.1. LIMITES E POSSIBILIDADES DA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO.....</b>	<b>21</b>
<b>5. A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 635 .....</b>	<b>34</b>
<b>5.1. DA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL .....</b>	<b>37</b>
<b>5.2. ANÁLISE SOBRE A DECISÃO PROFERIDA EM SEDE DE MEDIDA CAUTELAR.....</b>	<b>39</b>
<b>6. CONCLUSÃO.....</b>	<b>46</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>50</b>

## INTRODUÇÃO

O Estado Moderno resta caracterizado por ser o detentor do uso legítimo da força como uma das principais ferramentas de dominação dentro do território nacional. Para o exercício desta dominação, o Estado conta com a instituição policial como sendo um dos órgãos encarregados da prevenção, repressão e contenção da criminalidade e da violência.

Os resultados das eleições de 2018 demonstram o êxito do discurso político referente às proposições de políticas repressivas, ordinariamente denominadas de “tolerância zero”. Arrisca-se a dizer que a vitória eleitoral se mostrou apta a capturar o desejo da população de que haja um controle da violência pelo do Estado, através do sistema de Justiça Criminal, agindo com mais rigor em face do suspeito ou do criminoso (real ou potencial) para intimidá-lo, ou mesmo para eliminá-lo definitivamente da sociedade.

Do outro lado da política de “tolerância zero”, estão os limites da atuação do Estado, consubstanciados nas garantias fundamentais dos cidadãos. Os direitos fundamentais possuem, portanto, uma dimensão positiva (direitos de prestação) e outra negativa (direitos de defesa). Nesse sentido a vinculação da Administração Pública à efetivação dos direitos fundamentais confere uma atuação negativa - de abstenção ou tolerância no exercício das liberdades pelo seu titular – além de uma prestação positiva – de oferecimento de bens e serviços necessários a fruição dos bens e interesses fundamentais. Note-se, assim, que há uma tensão.

Essa tensão atrai para o debate um terceiro ator político, que, historicamente, esteve afastado, qual seja: o Poder Judiciário. Aflora, por via de consequência, o debate sobre a legitimidade do Supremo Tribunal Federal para interferir na agenda do Poder Executivo, com o objetivo de fixar o equilíbrio entre os deveres e as garantias fundamentais, próprias das políticas públicas de segurança pública.

Ante tal caracterização, cumpre consignar que o presente trabalho visa, a partir de marcos teóricos referentes aos direitos fundamentais, explicar as relações de poder contidas na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635, na qual se discutem os limites da atuação do Estado do Rio de Janeiro no combate ao crime organizado.

Houve a fixação de dois objetivos. O primeiro consiste na revisão bibliográfica dos temas referentes à Polícia de Segurança Pública, à Teoria da Norma, na sua dimensão trabalhada contemporaneamente por Robert Alexy, no livro Teoria dos Direitos Fundamentais, à tese da função contra majoritária do Poder Judiciário, devidamente exposta por Ronald Dworkin. Já o

segundo objetivo traduziu-se na adução desses marcos teóricos para o caso concreto, apontando os recursos retóricos utilizados para legitimar a atuação do Poder Judiciário.

O resultado foi a percepção de que a referida ADPF está inserida em um contexto próprio: a realidade policial da atuação do Poder Público fluminense já restou qualificada como incompatível com os direitos humanos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos; vivencia-se um momento político/jurídico apropriado para intervenções do Poder Judiciário em políticas públicas, tendo como precedente a ADPF nº 347; há consenso, apesar de inúmeras críticas, sobre a plena efetividade das normas constitucionais, as quais podem ser tratadas como mandamentos de otimização, justificando o uso da lógica da proporcionalidade, indispensável para oferecer alguma racionalidade à atuação do Poder Judiciário nesse contexto. Ante tal caldo cultural, o êxito da ação é esperado, formando mais um precedente no sentido de reconhecer a legitimidade do Poder Judiciário para a interferência na agenda política dos demais poderes.

## 1. A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

José Afonso da Silva destaca que “na teoria jurídica a palavra ‘segurança’ assume o sentido geral de garantia, proteção, estabilidade de situação ou pessoa em vários grupos”<sup>1</sup>.

Na perspectiva individual, o conceito de *segurança* remete às disposições constitucionais contidas no *caput* dos artigos 5º e 6º, da Constituição de 1988, que a reconhecem, respectivamente, como um direito fundamental e social, indispensável ao exercício da cidadania. Sob o ângulo coletivo, a segurança é vista como condição do bem comum. É preciso ter em mente, no entanto, que há uma relação indissociável entre os conceitos, de modo que não há segurança para o indivíduo se não houver segurança para a comunidade ou para o Estado.

Nesse contexto, a *segurança pública* pode ser entendida como o conjunto de medidas integrantes da defesa social, destinadas à preservação da convivência social e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. É manifestada através do aparato policial como uma resposta a tensões e conflitos sociais, políticos e institucionais:

Como se nota, a segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecimento daquela convivência social (ordem pública), da incolumidade das pessoas e do patrimônio público e privado, de modo a permitir que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites do gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses. Esta é uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas. O exercício dessa atividade importa, muitas vezes, ou quase sempre, a restrição de direitos e garantias fundamentais.<sup>2</sup>

O *caput* do art. 144 da Constituição Federal, vincula a normatividade acerca da segurança pública, estabelecendo-a como um dever de prestação do Estado para toda a coletividade: “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

Do dispositivo constitucional citado, é possível inferir que a segurança pública é uma garantia de proteção e estabilidade de situação ou pessoa, que incumbe ao Estado, por meio de serviços públicos, prestados pelos órgãos referidos ao final no *caput* do art. 144. Pode-se inferir

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso apud SULOCCI, Victoria Amália. **Segurança Pública e Democracia**, 2007, p. 126.

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p.111.

também que, via de regra, as políticas e a gestão das atividades de segurança pública são atribuições do Poder Executivo, muito embora o texto constitucional faça menção expressa à responsabilidade de todos nos assuntos de segurança pública.

Cabe destacar que ao atingir o *status* de conteúdo formal e materialmente constitucional a segurança pública adquire relevância no sistema jurídico, de modo que seu imperativo, enquanto “direito de todos”, não pode ser desprezado pelo Estado.

Devem ser especialmente observados os princípios constitucionais fundamentais – a república, a democracia, o estado de direito, a cidadania, a dignidade da pessoa humana –, bem como os direitos fundamentais – a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança.<sup>3</sup>

A segurança pública é, portanto, uma prerrogativa constitucional indisponível, implementada através de políticas públicas, que impõe ao Estado a obrigação de prover condições objetivas, que possibilitem o efetivo acesso ao direito à segurança. Essa prestação pelo Estado deve, contudo, estar sempre em harmonia com princípios constitucionais e com a dignidade da pessoa humana, considerando que, em regra, a concretização de políticas de segurança pública implica na restrição de direitos e liberdades.

Nesse sentido, o direito à segurança pública previsto no art. 144 da Constituição, deve ser compreendido através de uma interpretação sistemática do art. 5º, *caput*, da Carta Magna, que assegura a garantia de inviolabilidade do direito à segurança, este entendido como a “possibilidade de ver todos os direitos, de todos os cidadãos, efetivamente garantidos, sem exclusão ou sequer restrição, em nome justamente de uma suposta segurança dirigida à determinada classe.”<sup>4</sup>

Assim, considerando que a segurança é um direito fundamental, relacionado e essencial à dignidade humana, faz-se necessária sua concretização, no sentido de conferir ao dispositivo constitucional sua máxima efetividade, não permitindo violações ocasionadas por políticas de “tolerância zero”.

---

<sup>3</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **A segurança pública na Constituição Federal de 1988**: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e definição dos órgãos de execução das políticas. In *Atualidades Jurídicas - Revista Eletrônica do Conselho Federal da OAB*, nº 1, OAB Editora, mar/abr 2008, p.3.

<sup>4</sup> SOUZA, Taiguara Libano Soares. **Constituição, Segurança Pública e Estado de Exceção Permanente: A Biopolítica dos Autos de Resistência**. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Direito, PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2010, p. 94.

## 1.2. SEGURANÇA PÚBLICA, PODER DE POLÍCIA E SERVIÇO PÚBLICO

A atuação estatal para a promoção de políticas de segurança pública, com o intuito de preservar “a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio” é efetivada através da *atividade policial*. Esse entendimento decorre da disposição contida no art. 144, da Constituição Federal, o qual estabelece que a segurança pública será promovida através dos órgãos policiais, no âmbito federal, estadual, municipal e distrital.

A polícia exerce atividades administrativas e de segurança. As atividades administrativas se referem às limitações impostas a bens jurídicos individuais, ao passo que as atividades de segurança se referem à preservação da ordem pública (polícia ostensiva, preventiva) e às atividades de polícia judiciária (polícia repressiva).

Assim, o sistema policial pode ser visto sob dois aspectos: a polícia como atividade administrativa de limitação de direitos, configurando-se poder de polícia e; a polícia como uma organização que presta serviço público, de modo que existiria como uma força pública<sup>5</sup>. Desse modo, o exercício da segurança pública pressupõe tanto a abstenção do Estado quanto prestações positivas.

A nota distintiva entre poder de polícia e serviço público pode ser observada a partir da seguinte análise de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Na primeira, atende-se à preservação do direito objetivo, a ordem pública, a paz e a segurança coletivas; corresponde ao poder de polícia. Na atividade social, ao contrário, a Administração cuida de assuntos de interesse coletivo, visando ao bem-estar e ao progresso social, mediante o fornecimento de serviços aos particulares. Equivale aos serviços públicos propriamente ditos.<sup>6</sup>

Da atividade policial entendida como exercício de restrição do direito de terceiros, extrai-se o sentido tradicional do poder de polícia. Esse sistema compreende a regulação da ordem social interna, através do condicionamento ou da restrição de direitos individuais, em nome do bem-estar social, do desenvolvimento ou da segurança nacional.

As atividades policiais são imprescindíveis para o exercício da democracia, uma vez que são destinadas à garantia da ordem pública. Logo, como não é possível existir democracia sem ordem, também não é possível haver democracia sem polícia.

---

<sup>5</sup> SULOCCI, Victoria-Amália de B. C. G. de. **Segurança Pública e Democracia** – Aspectos Constitucionais das Políticas Públicas de Segurança. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007, p. 47.

<sup>6</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17ª Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

Contudo, a “atividade policial, enquanto agência estatal que opera o monopólio do uso da força, não se resume a ações repressivas para preservação e restauração da ordem pública. O uso da força não é um imperativo constante, mas uma prerrogativa outorgada pelo Estado.”<sup>7</sup>

Assim, a atividade policial deve ser condicionada a princípios e regras de Direito, como a razoabilidade da conduta e a isonomia de tratamento. Além disso, deve ser orientada pelo princípio da subsidiariedade, de modo que a intervenção do Estado, através do poder de polícia, deve ser exercida apenas nos casos em que os membros da sociedade ajam de forma incapaz de garantir o respeito aos interesses da comunidade.<sup>8</sup>

Há uma falsa noção de que a polícia que respeita os direitos humanos torna-se ineficiente. No entanto, conforme aponta Soares:

Quando uma autoridade de segurança pública ou um superior hierárquico dá ao policial pronta licença para matar – julgar, sentenciar e executar o suspeito – dá-lhe, tacitamente, licença para negociar a vida e vender a liberdade. É simples compreender a lógica: se nada custa ao policial a morte do suspeito, que motivo haveria para preservar a sua vida?<sup>9</sup>

## 2. POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

As disposições constitucionais, tenham elas a natureza de regra ou de princípio, são dotadas de *normatividade*, imperatividade, além de gozarem de supremacia hierárquica e axiológica na ordem jurídica. Dentre elas, os direitos fundamentais possuem um *status* diferenciado, podendo-se dizer que todo o sistema jurídico é organizado em torno e em função desses direitos. “Isso significa, de forma simples, que, em última análise, tanto o Estado como Direito existem para proteger e promover os direitos fundamentais, de modo que tais estruturas devem ser compreendidas e interpretadas tendo em conta essa diretriz”<sup>10</sup>.

Essa concepção é consentânea com os objetivos fundamentais da República, insertos no art. 3º da Constituição Federal, que estabelece, como um dos seus fins essenciais, a garantia e

---

<sup>7</sup> SOUZA, *op. cit.*, p. 95.

<sup>8</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho Administracion**. Buenos Aires: Abelado Perrot, 2002. p. 326.

<sup>9</sup> SOARES, Luiz Eduardo. **Legalidade libertária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p.200.

<sup>10</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos Fundamentais orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre, Livraria do Advogado: 2008, p. 115.

a promoção dos direitos fundamentais. E, para atingir esses objetivos é necessária a atuação do poder estatal, como uma decorrência direta da própria noção de *Estado de Direito*.<sup>11</sup>

Nesse sentido, valem as palavras de Oswaldo Canela Junior:

Para o Estado social atingir esses objetivos, faz-se necessária a realização de metas, ou programas, que implicam o estabelecimento de funções específicas aos Poderes Públicos, para a consecução dos objetivos predeterminados pelas Constituições e pelas leis [BONAVIDES, 1980]. Desse modo, formulado o comando constitucional ou legal, impõe-se ao Estado promover as ações necessárias para a implementação dos objetivos fundamentais.<sup>12</sup>

Essa atuação estatal no exercício de persecução à promoção dos direitos e garantias do homem, é efetivada através de políticas públicas. Por consequência, nenhuma política pública pode violar direitos fundamentais, uma vez que tal transgressão representaria uma ofensa aos próprios objetivos do Estado. Não por outra razão o constituinte originário estabeleceu que os direitos fundamentais constituem cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, II e IV, da CRFB).

Maria Paula Dallari Bucci conceitua as políticas públicas como a “coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”<sup>13</sup>. Analogamente, Eros Grau afirma que “a expressão *políticas públicas* designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social”.

Assim, as políticas públicas se apresentam como uma forma de concretização dos direitos fundamentais, através de omissões e ações estatais, conforme ensina Ana Paula de Barcellos:

Nesse contexto, compete à Administração Pública efetivar os comandos gerais contidos na ordem jurídica e, para isso, cabe-lhe implementar ações e programas dos mais diferentes tipos, garantir a prestação de determinados serviços, etc. Esse conjunto de atividades pode ser identificado como ‘políticas públicas’. É fácil perceber que apenas por meio das políticas públicas o Estado poderá, de forma sistemática e abrangente, realizar os fins previstos na Constituição (e muitas vezes detalhados pelo legislador), sobretudo no que diz respeito aos direitos fundamentais que dependam de ações para sua promoção.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> CANELA JÚNIOR, Oswaldo. **A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo**: um novo modelo de jurisdição. Tese – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, SP, 2009.

<sup>13</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas e Direito Administrativo**. Revista Trimestral de Direito Público. n.13, 1996, p. 1.

<sup>14</sup> BARCELLOS, *op. cit.*, p. 116-117.

Nesse diapasão, cabe memorar a Teoria dos Quatro *Status*, sugerida por Walter Jellinek, segundo a qual, os direitos fundamentais cumprem diferentes funções na ordem jurídica, consubstanciados em direitos de defesa,

destinados a proteger determinadas posições subjetivas contra a intervenção do Poder Público pelo não impedimento da prática de determinado ato, seja pela não intervenção em situações subjetivas ou pela não eliminação de posições jurídicas. Nessa dimensão, os direitos fundamentais contêm disposições definidoras de uma competência negativa do Poder Público que fica obrigado, assim, a respeitar o núcleo de liberdade constitucionalmente assegurado.<sup>15</sup>

Os direitos fundamentais possuem, portanto, uma dimensão positiva (*direitos de prestação*) e outra negativa (*direitos de defesa*). Nesse sentido a vinculação da Administração Pública à efetivação dos direitos fundamentais confere uma atuação negativa - de abstenção ou tolerância no exercício das liberdades pelo seu titular – além de uma prestação positiva – de oferecimento de bens e serviços necessários a fruição dos bens e interesses fundamentais.

Dessa forma, todas as condutas desenvolvidas pelas formas de expressão do poder estatal, por estarem associadas à realização do interesse público, devem objetivar a efetivação espontânea dos direitos fundamentais. Trata-se do cumprimento da obrigação assumida pelo Estado em âmbito nacional e internacional<sup>16</sup>.

Assim, a implementação de uma política de segurança pública eficiente, deve visar ao gozo pleno e integral do direito à segurança, para que esse direito fundamental, relacionado e essencial à dignidade humana e à própria existência digna do indivíduo, não constitua apenas em uma promessa constitucional em um Estado Democrático de Direito, mas seja alçado à categoria de prioridade absoluta.

### 3. POLÍTICAS DE “TOLERÂNCIA ZERO” *VERSUS* DIREITOS HUMANOS

A perspectiva garantista dos direitos humanos, preconiza uma atuação em concordância com a ordem jurídica do Estado Democrático de Direito. Nessa ótica, a *segurança pública* é compreendida como serviço público não adstrito apenas à atividade policial, mas integrado a

---

<sup>15</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**: estudos de Direito Constitucional. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 296.

<sup>16</sup> CANELA JÚNIOR, *op. cit.*

políticas públicas de promoção da cidadania, sem fazer qualquer tipo de distinção entre os cidadãos:

a polícia democrática não discrimina, não faz distinções arbitrárias: atribui aos barracos nas favelas o tratamento de “domicílios invioláveis”; respeita os direitos das pessoas que vivem nas ruas, considerando-as usuários do serviço público de segurança, não objetos de suspeição permanente.<sup>17</sup>

Esse modelo de segurança pública é compatível com a ideia de que “o monopólio da violência legítima deve ser exercido segundo parâmetros que visam à proteção e promoção os direitos humanos fundamentais”<sup>18</sup>. Assim, apenas as políticas de segurança pública que se coadunam com o princípio da dignidade da pessoa humana, os direitos fundamentais e o Estado Democrático de Direito podem prosperar perante a Constituição.

Isso significa que a segurança pública não constitui uma finalidade do Estado obtida a qualquer preço, em detrimento de direitos conquistados e consagrados nos textos constitucionais e legais vigentes. Assim, se por um lado deve o Estado prestar a segurança pública, de outro, os meios utilizados para alcançar aquele fim não podem sobrepujar os direitos fundamentais, uma vez que nosso ordenamento jurídico é fundado na dignidade da pessoa humana, que indica o limite da atuação estatal.

Por consequência, as políticas de “lei e ordem” e “tolerância zero”, de natureza autoritária, não podem ser aceitas na ordem constitucional, tendo em vista que, em regra, estão associadas a violações a diversos direitos e garantias fundamentais, dentre as quais podem-se destacar

A proteção à vida e dignidade da pessoa humana, a prestação universal do serviço público de segurança, direito à convivência comunitária, direito à locomoção, e a incolumidade física e psicológica das crianças e dos adolescentes, e demais moradores das comunidades atingidas, liberdade de reunião, liberdade de manifestação artística e cultural, liberdade de exercício profissional, vedação das penas cruéis e da pena de morte, vedação da tortura, vedação da discriminação por gênero, cor, classe social, orientação sexual, acesso à justiça, presunção de inocência, ampla defesa, contraditório, direito ao julgamento justo por tribunal competente e direito à memória e à verdade<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; BERCOVICI, Gilberto (Orgs.). **Teoria da Constituição** - Estudos Sobre o Lugar da Política no Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 6.

<sup>18</sup> SOUZA, *op. cit.*, p. 122.

<sup>19</sup> SOUZA, *op. cit.*, p. 153-154

É de se ressaltar que tal entendimento é decorrente, ainda, de instrumentos internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP)<sup>20</sup> e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH)<sup>21</sup>.

Dessa normativa internacional, advém obrigações, como a criminalização e a prevenção de violações a direitos humanos cometidos por forças policiais, tais como a tortura ou execuções extrajudiciais, além da investigação e responsabilização dos autores.

### *Execuções Extrajudiciais*

Entende-se por execuções *extrajudiciais* ou *sumárias*, homicídios praticados por forças de segurança pública, sem que a vítima tenha a oportunidade de exercer o direito de defesa num processo legal regular, ou, embora respondendo a um processo legal, a vítima seja executada antes do seu julgamento ou com algum vício processual; ou, ainda, embora respondendo a um processo legal, a vítima seja executada sem que lhe tenha sido atribuída uma pena capital legal<sup>22</sup>.

O direito à vida é, segundo, José Afonso da Silva, “o direito de não ter interrompido o processo vital senão pela morte espontânea e inevitável”. Por ser um bem jurídico de importância essencial, a legislação penal coíbe as formas de interrupção violenta da vida humana, assim como qualquer tipo de agressão à sua integridade física ou moral. Por isso, a legislação brasileira assegura direitos fundamentais que rejeitam de forma expressa as práticas das execuções sumárias ou extrajudiciais.

A proibição de execuções sumárias deriva do direito à vida, previsto no Artigo 6º do PIDCI e o Artigo 4º da CADH. Esta vedação dirige-se a todas as violações contra o direito à vida cometidos por agentes policiais, incluindo as mortes intencionalmente ilegais, além das mortes resultantes do uso excessivo de força.

---

<sup>20</sup> Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, adotado em 16 de dezembro, 1966, entrou em vigor em 23 de março de 1976, ratificado pelo Brasil em 24 de abril de 1992.

<sup>21</sup> Convenção Americana de Direitos Humanos, Pacto de San José, Costa Rica, adotado em 22 de novembro de 1969, entrou em vigor em 18 de julho de 1978, ratificado pelo Brasil em 9 de julho de 1992.

<sup>22</sup> LIMA Jr., Jaime Benevenuto (org.) **Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais** – uma aproximação da realidade brasileira.

### *Uso desproporcional da Força pela Polícia*

Às instituições policiais é deferida a possibilidade de uso da força para garantia da segurança e da ordem. No entanto, essa possibilidade não outorga às forças policiais a plena autonomia para fazer juízo discricionário de quando é oportuno o uso da violência. Deve-se ter em mente que a atuação policial deve ser analisada a partir do parâmetro da legalidade, de modo que o uso da força seja adequado às hipóteses autorizadas em lei.

Desse pressuposto depreende-se que o uso de força letal pela polícia deve ser autorizado quando absolutamente necessário para defender a vida ou integridade física dos policiais ou de outras pessoas, desde que essa força seja proporcional à ameaça.

A força usada pelos agentes da lei é considerada excessiva quando contradiz os princípios de necessidade absoluta e proporcionalidade, como interpretação dos Princípios Básicos da ONU sobre o Uso de Força e de Armas de Fogo por Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (Artigos 4º, 5º, 7º, e 9) e o Código de Conduta da ONU para Funcionários Responsáveis Pela Aplicação da Lei (Artigo 3º)<sup>23</sup>.

Assim, as políticas de segurança pública devem ser submetidas à análise das regras de *adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito*.

De acordo com Alexy, o postulado da proporcionalidade se mostra uma ferramenta para fixar, ante uma tensão de direitos fundamentais, qual norma deve prevalecer, considerando as possibilidades fáticas e jurídicas. Assim, no presente estado de coisas, observam-se violações tão profundas, incompatíveis com o cenário constitucional. O princípio da concordância prática, propõe-se a, em um cenário de colisão de direitos fundamentais, não sobrepor um ao outro, mas garantir a máxima efetividade a ambos.

### **Condenação do Estado Brasileiro na Corte Interamericana de Direitos Humanos: o caso Favela Nova Brasília**

Em 19 de maio de 2015, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) submeteu à Corte IDH, o caso “Cosme Rosa Genoveva e outros”, contra a República Federativa do Brasil, que ficou popularmente conhecido como o caso “Favela Nova Brasília”. Buscou-se

---

<sup>23</sup> SOUZA, *op. cit.*, p. 168.

apurar falhas e demora na investigação, bem como a punição dos responsáveis por supostas violações de direitos humanos cometidas por policiais em uma comunidade do Rio de Janeiro.

Os fatos que ensejaram o presente caso, ocorreram nos anos de 1994 e 1995. Em outubro de 1994, policiais militares e civis, executaram 13 jovens em uma operação realizada da Favela Nova Brasília, no Complexo do Alemão. De acordo com denúncias formuladas pelas ONGs Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e o Instituto de Estudos da Religião (ISER), representantes das vítimas perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH, três mulheres, duas delas adolescentes, teriam sido torturadas e violentadas sexualmente. No ano seguinte, outra operação foi realizada na mesma comunidade, tendo como resultado três policiais feridos, e a morte de 13 homens, dos quais três eram adolescentes. No curso das investigações, as mortes foram registradas como “resistência à prisão resultante da morte dos opositores” e “tráfico de drogas, grupo armado e resistência seguida de morte”, também conhecidos como “autos de resistência”.

O procedimento reuniu as duas chacinas, com foco na investigação das 26 mortes, justificadas pela suposta condição criminosa das vítimas e não pela legitimidade da ação policial, além de atos de tortura e violência sexual.

Analizou-se o processo de investigação realizado no país, responsabilizando-o internacionalmente pela violação de artigos da Convenção Americana, da qual o Brasil é signatário. Lembrou-se, também, que vários procedimentos investigativos não foram realizados e processos não foram cumpridos. O documento exige reparações e faz as seguintes recomendações:

Conduzir uma investigação exaustiva, imparcial e efetiva das violações descritas no Relatório de Mérito, em prazo razoável, por autoridades judiciais independentes da polícia, com vistas a determinar a verdade e punir os responsáveis. A investigação levará em conta os vínculos existentes entre as violações de direitos humanos descritas no Relatório e o padrão de uso excessivo da força letal por parte da polícia. Também considerará as possíveis omissões, atrasos, negligências e obstruções na justiça provocadas por agentes do Estado<sup>24</sup>.

Além disso, determinou-se, em síntese: a compensação por danos morais e materiais causados às três jovens abusadas sexualmente, a eliminação da prática de registrar automaticamente as mortes cometidas por agentes de segurança pública como autos de

---

<sup>24</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, Sentença de 16 de fevereiro de 2017, p. 4.

resistência, o combate à impunidade da violência policial, adaptando os mais variados mecanismos legais e administrativos à prevenção das violações de direitos humanos cometidas por policiais, a criação de sistemas de prestação de contas, inclusive externos, com atenção à questão étnico-racial e de gênero, focar numa ideia de segurança cidadã, modernizando, capacitando e profissionalizando os sistemas de segurança, de acordo com o marco legal internacional, com especial preocupação com o estigma sofrido pela população pobre, sobretudo moradores de favelas, regulamentação legal do uso da força dentro dos princípios de excepcionalidade, necessidade e proporcionalidade.

Em 19 de janeiro de 2012, o Estado foi notificado acerca do Relatório de Mérito, sendo concedido prazo de dois meses para que informasse o cumprimento das recomendações. Por essa razão, o Ministério Público do Rio de Janeiro determinou a reabertura dos inquéritos e iniciou em 2013 uma ação penal contra seis envolvidos na primeira operação. No entanto, a CIDH reconheceu que o Estado não havia avançado de maneira concreta no cumprimento das recomendações.

Assim, em 19 de maio de 2015, a CIDH submeteu à jurisdição da Corte IDH os fatos e as violações de direitos humanos descritos no Relatório de Mérito, dando relevante enfoque nas ações e omissões estatais que ocorreram e continuavam a ocorrer posteriormente a 10 de dezembro de 1998, data de aceitação da competência da Corte IDH pelo Estado.

A responsabilização do Estado Brasileiro se deu, dentre outros motivos, por conta do embrião de investigação ter sido feito pela mesma autoridade administrativa responsável pelo incidente. Esse procedimento da organização institucional viola, segundo a Corte, a garantia de independência e imparcialidade.

Ademais, quando promoveram diligências investigativas, as autoridades não respeitaram os padrões técnicos necessários para se fazer diligências eficazes. Com efeito, essas diligências se mostraram irrelevantes, de modo a traduzir uma denegação de prestação jurisdicional. Além disso, restou declarada a responsabilidade do Estado Brasileiro por ter

violado o direito à proteção judicial, previsto no art. 25 da CIDH<sup>25</sup>; o direito à integridade pessoal, previsto no art. 5.1 da CIDH<sup>26</sup>.

Diante de tais violações a direitos humanos, a Corte determinou que o Estado Brasileiro conduza eficazmente a investigação sobre os fatos relacionados às mortes ocorridas nas incursões de 1994 e de 1995; ofereça gratuitamente tratamento psicológico e psiquiátrico às vítimas; a realização de um ato público, com a intenção de reconhecer as violações diagnosticadas pela Corte; disponibilizar dados relativos às mortes ocasionadas durante operações de polícia em todas unidades federativas do país; delegue, diante da ocorrência de denúncias de abusos policiais, a um órgão independente e diferente da autoridade administrativa envolvida no incidente; adote medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro promova políticas de redução da letalidade e da violência policial; adote medidas normativas, a fim de garantir a participação dos familiares das vítimas nas investigações; adote medidas necessárias para uniformizar a expressão “lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial”; deverá indenizar às vítimas.

### 3.1. A SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO GOVERNO WITZEL

*O correto é matar o bandido que está de fuzil. A polícia vai fazer o correto: vai mirar na cabecinha e... fogo! Para não ter erro. (Wilson Witzel)<sup>27</sup>*

Em fevereiro de 2017, a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou o Estado brasileiro por graves violações cometidas por policiais na comunidade Nova Brasília, situada no Complexo do Alemão, durante duas operações ocorridas nos anos de 1994 e 1995, que

<sup>25</sup> Artigo 25, CIDH: 1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais.

Os Estados Partes comprometem-se: a.) a assegurar que a autoridade competente prevista pelo sistema legal do Estado decida sobre os direitos de toda pessoa que interpuser tal recurso; b.) a desenvolver as possibilidades de recurso judicial; e c.) a assegurar o cumprimento, pelas autoridades competentes, de toda decisão em que se tenha considerado procedente o recurso.

<sup>26</sup> Artigo 5.1: 1. Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral.

<sup>27</sup> PENNAFORT, Roberta. ‘A polícia vai mirar na cabecinha e... fogo!’, diz novo governador do Rio. **Estadão**, São Paulo, 01 de nov. de 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,a-policia-vai-mirar-na-cabecinha-e-fogo-diz-novo-governador-do-rio,70002578109>>. Acesso em: 20 de abr. 2021.

ocasionaram a morte de 26 pessoas, além de atos de tortura e violência sexual por parte dos agentes de estado, caso mencionado acima.

Passadas mais de duas décadas do ocorrido, percebe-se que a realidade das comunidades cariocas permaneceu inalterada, apesar das recomendações voltadas ao estabelecimento de políticas que visem a redução da violência policial e busquem garantir o aumento da eficiência das investigações e responsabilização de agentes de Estado pelas violações de direitos humanos.

A despeito disto, o cenário político brasileiro observou, nos últimos anos, uma crescente aceitação no que tange a proposições de políticas de segurança pública repressivas, que são representadas por policiamento ainda mais ostensivo, que utiliza uma lógica de guerra.

O plano de fundo que embasa essa concepção é de que existe um desejo legítimo da maior parte da população de que haja um controle da violência pelo Estado, agindo com mais rigor em face do suspeito ou do criminoso (real ou potencial), para intimidá-lo ou mesmo para eliminá-lo definitivamente da sociedade, em favor do *cidadão de bem*.

Esse discurso ganhou ainda mais notoriedade nas eleições de 2018, quando foram eleitos diversos militares e políticos *linha dura*. Nessa conjuntura, Wilson Witzel foi eleito governador do Estado do Rio de Janeiro, como um defensor da *tolerância zero* no combate à criminalidade. Dentre suas ideias mais controvertidas, está a defesa do *abate* a suspeitos armados, amparada por um juízo de presunção da legítima defesa.

As falas polêmicas materializaram-se no recrudescimento das políticas de segurança pública, que pôde ser notado logo no primeiro trimestre do Governo Witzel. De acordo com os dados divulgados pelo Instituto de Segurança Pública do Rio - ISP<sup>28</sup>, apenas no primeiro trimestre de 2019, a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro foi responsável pela morte de 434 pessoas, sendo este o maior número registrado em 21 anos. Ainda segundo dados levantados pelo ISP, em 2019, cerca de 30% da letalidade violenta foi causada por intervenções orquestradas pelo Estado. O perfil dessas vítimas era, em sua grande maioria, homens, dos quais cerca de 70% se identificavam como preto ou pardo.

Destacou-se, ainda, nos primeiros meses de gestão, a ocorrência das duas operações policiais mais letais no Rio de Janeiro desde 2013, conforme mostram dados do ISP (Instituto de Segurança Pública)<sup>29</sup>. A primeira ocorreu em fevereiro de 2019, nos morros do Fallet-

---

<sup>28</sup> Dados Abertos. **Instituto de Segurança Pública**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em <<http://www.ispdados.rj.gov.br/estatistica.html>>. Acesso em: 26 de abr. de 2021.

<sup>29</sup> MELLO, Igor. Sob Witzel, Rio tem as duas operações policiais com mais mortes desde 2013. **UOL**, Rio de Janeiro, 07 de maio 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/05/07/sob-witzel-rio-tem-as-duas-operacoes-mais-letais-desde-2013.htm>>. Acesso em 20 de abr. de 2021.

Fogueteiro, Coroa e Prazeres, que terminou com, pelo menos, 15 mortes. Segundo denúncia de moradores, algumas vítimas “morreram em condições cruéis, tinham desejado se entregar e a polícia não aceitou”<sup>30</sup>. A segunda ocorreu em maio de 2019, no Complexo da Maré, deixando 8 mortos. A ação repercutiu na mídia após a divulgação de imagens nas redes sociais, que mostravam crianças uniformizadas correndo pelas ruas para abrigarem-se dos tiros disparados pelo helicóptero da polícia militar – conhecido como “caveirão aéreo” –, durante a referida operação policial<sup>31</sup>.

O aumento expressivo do número de mortes por intervenção policial no Rio de Janeiro relaciona-se com a intensificação das incursões em comunidades<sup>32</sup> e com o estímulo de práticas violentas como estratégia de combate ao crime organizado. Entre essas práticas figuram a ampliação do uso de helicópteros como plataforma de tiro<sup>33</sup> e o emprego indevido e banalizado de atiradores de elite<sup>34</sup>. Tais práticas se tornaram propaganda do governo.

Em maio de 2019, o governador divulgou em suas redes sociais um vídeo no qual sobrevoava comunidades de Angra dos Reis a bordo de um helicóptero blindado com o objetivo de “pôr fim à bandidagem”<sup>35</sup>. Em outro vídeo, também divulgado por Witzel, um atirador disparou uma rajada de dez tiros para baixo, na direção de uma tenda usada por religiosos da Igreja Assembleia de Deus<sup>36</sup>.

---

<sup>30</sup> LEMOS, Marcela. O que se sabe sobre as 15 mortes em operação policial no Rio. **UOL**, Rio de Janeiro, 12 de fev. de 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/02/12/o-que-se-sabe-sobre-as-13-mortes-em-operacao-policial-no-rio.htm>>. Acesso em: 26 de abr. de 2021.

<sup>31</sup> Operação da polícia no Complexo da Maré deixa oito mortos no Rio. **UOL**, Rio de Janeiro, 06 de maio de 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/05/06/operacao-da-policia-no-complexo-da-mare-deixa-oito-mortos-no-rio.htm>>. Acesso em: 26 de abr. de 2021.

<sup>32</sup> RAMOS, Silvia (coord.). Operações policiais no Rio: mais frequentes, mais letais, mais assustadoras. **Observatório da Segurança RJ/CESeC**, Rio de Janeiro, jul. 2019. Disponível em: <[https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2019/11/Rede-de-Observatorios\\_primeiro-relatorio\\_20\\_11\\_19.pdf](https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2019/11/Rede-de-Observatorios_primeiro-relatorio_20_11_19.pdf)>. Acesso em 19 abr. de 2021.

<sup>33</sup> NHANGA, Carlos. Operações policiais com helicópteros usados como plataforma de tiros aumentaram em 2019. **Fogo Cruzado**, Rio de Janeiro, 06 de jul. de 2019. Disponível em: <<https://fogocruzado.org.br/operacoes-com-helicopteros/>>. Acesso em: 20 de abr. de 2021.

<sup>34</sup> BETIM, Felipe. Uma favela do Rio apavorada após a morte de seis pessoas por tiros certos que vêm do céu. **El País**, São Paulo, 13 de fev. de 2019. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/12/politica/1549998144\\_030599.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/12/politica/1549998144_030599.html)>. Acesso em: 20 de abr. de 2021.

<sup>35</sup> OUCHANA, Giselle. 'Caveirão do ar' soma mais de 50 missões na gestão Witzel. **Epoca**, 15 de jun. de 2019. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/caveirao-do-ar-soma-mais-de-50-missoes-na-gestao-witzel-23740506>>. Acesso em: 20 de abr. de 2021.

<sup>36</sup> MACIEL, Matheus. Helicóptero com Witzel a bordo metralhou tenda de orações em Angra dos Reis. **O Globo**, Rio de Janeiro, 08 de maio de 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/helicoptero-com-witzel-bordo-metralhou-tenda-de-oracoes-em-angra-dos-reis-23648907>>. Acesso em: 20 de abr. de 2021.

Na ocasião de uma entrevista concedida para o jornal ‘O Globo’, em abril de 2019, Witzel assumiu o emprego indevido de atiradores de elite – os chamados *snipers* – pelo governo do Estado do Rio de Janeiro:

O sniper é usado de forma absolutamente sigilosa. Eles já estão sendo usados, só não há divulgação. Quem avalia se vai dar o tiro na cabeça ou em qualquer outra parte do corpo é o policial. **O protocolo é claro: se alguém está com fuzil, tem que ser neutralizado de forma letal imediatamente.**<sup>37</sup>(grifo nosso)

Para agravar ainda mais esse quadro, foi registrado um alto número de óbitos de crianças e adolescentes no curso de operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro, dentre as quais pode-se citar: Ágatha Vitória Félix (8 anos)<sup>38</sup>, Jenifer Silene Gomes (11 anos)<sup>39</sup>, Kauan Peixoto (12 anos)<sup>40</sup>, Kauã Rozário (11 anos)<sup>41</sup>, Kauê Ribeiro do Santos (12 anos)<sup>42</sup> e Kelvin Gomes (17 anos)<sup>43</sup>.

Tal situação revelou uma aceitação institucional de prováveis execuções extrajudiciais, que se torna ainda mais problemática quando observada a seletividade do sistema repressivo e punitivo que atinge, com maior frequência, a população socialmente vulnerável que vive em comunidades, além de acentuar o viés racista desse embate.

Essa realidade ensejou na denúncia de Wilson Witzel à Organização das Nações Unidas - ONU e à Organização dos Estados Americanos – OEA, pela Comissão de Direitos Humanos

<sup>37</sup> CAPPELI, Paulo; PRADO, Thiago. 'Snipers já estão sendo usados, só não há divulgação', diz Witzel sobre ação da polícia. **O Globo**, Rio de Janeiro, 31 de mar. de 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/snipers-ja-estao-sendo-usados-so-nao-ha-divulgacao-diz-witzel-sobre-acao-dapolicia-23563388>>. Acesso em: 20 de abr. de 2021.

<sup>38</sup> Ágatha Félix, 8, a mais nova vítima da violência armada que já atingiu 16 crianças no Rio neste ano. **El País**, Rio de Janeiro, 21 de set. de 2019. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/21/politica/1569099826\\_106579.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/21/politica/1569099826_106579.html)>. Acesso em: 22 de abr. de 2021.

<sup>39</sup> PEIXOTO, Ari. Criança morre baleada na Zona Norte e moradores acusam policiais de serem os autores de disparo. **G1**, Rio de Janeiro, 14 de fev. de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/02/14/crianca-morre-baleada-na-zona-norte-e-moradores-bloqueiam-o-transito-em-protesto.ghtml>>. Acesso em: 22 de abr. de 2021.

<sup>40</sup> BETIM, Felipe. Rio de Janeiro com licença para matar. **El País**, São Paulo, 20 de mar. de 2019. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/18/politica/1552935288\\_972000.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/18/politica/1552935288_972000.html)>. Acesso em: 22 de abr. de 2021.

<sup>41</sup> Menino baleado na Vila Aliança, em Bangu, tem morte cerebral. **G1 Rio**, Rio de Janeiro, 16 de maio de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/05/16/menino-baleado-na-vila-alianca-em-bangu-tem-morte-cerebral.ghtml>>. Acesso em: 22 de abr. de 2021.

<sup>42</sup> NASCIMENTO, Tatiana. Menino de 12 anos morto durante operação da PM no Chapadão é enterrado. **G1**, Rio de Janeiro, 09 de set. de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/09/menino-de-12-anos-morto-durante-operacao-da-pm-no-chapadao-e-enterrado.ghtml>>. Acesso em: 22 de abr. de 2021.

<sup>43</sup> GASPARINI, Leticia. Jovem morre após ser vítima de bala perdida em operação policial na comunidade Para-Pedro, em Irajá. **O Globo**, Rio de Janeiro, 11 de out. de 2019. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/rio/jovem-morre-apos-ser-vitima-de-bala-perdida-em-operacao-policial-na-comunidade-para-pedro-em-iraja-24010576?amp&>>. Acesso em: 22 de abr. de 2021.

da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, por promover uma *agenda genocida* no estado, com a execução de “crimes contra a humanidade, pena de morte e tortura”. Em resposta, uma comunicação oficial da Relatora da ONU para Execuções Extrajudiciais, Agnes Callamard, e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA direcionada ao governador do Rio, Wilson Witzel, questionou o uso abusivo da força contra comunidades pobres dos subúrbios cariocas e solicitou ao governo que “alinhe sua legislação local aos parâmetros internacionais, em especial as preocupantes práticas ou políticas de segurança pública que incidem sobre suspeitos de crimes, incluindo afrodescendentes”.<sup>44</sup>

Houve, ainda, a propositura de ações judiciais, perante o Supremo Tribunal Federal, contestando o uso desproporcional da força, por parte da polícia, e propondo a elaboração de um plano voltado ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminense, diante do agravamento da letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro, notadamente em áreas periféricas.

#### **4. DO CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA.**

A existência do Estado Democrático de Direito, estabelecido na Constituição de 1988, pressupõe o intento de afastar o autoritarismo, conformando a conduta estatal a parâmetros preestabelecidos na ordem constitucional: “O Estado Democrático de Direito significa a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos fundamentais.”<sup>45</sup>

Assim, o Poder Judiciário figura como responsável pelo controle externo de atos e normas da Administração Pública, como forma de garantir o cumprimento efetivo das normas constitucionais e a concretização de direitos fundamentais.

Contudo, a atuação do Poder Judiciário na definição de políticas públicas é excepcional, sob pena de usurpação de competência dos demais poderes e violação ao princípio democrático. Dentre essas excepcionalidades, está aquela assentada em precedentes da Suprema Corte, a qual reconhece que “em quadro de grave inércia dos órgãos estatais competentes, que comprometa

---

<sup>44</sup> ONU e OEA questionam tática de “atirar para matar” de Witzel. **Conectas**, 19 de ago. de 2019. Disponível em: <<https://www.conectas.org/noticias/onu-e-oea-questionam-tatica-de-atirar-para-matar-de-witzel>>. Acesso em 27 de abr. de 2021.

<sup>45</sup> MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada**, Atlas, 2002, p. 131.

a eficácia de um mínimo sentido de direito fundamental, caberia, excepcionalmente, a intervenção do Poder Judiciário”.<sup>46</sup>

Essa interpretação decorre da norma insculpida no art. 5º, XXXV, da Carta Magna, segundo a qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito”. Assim, o Judiciário tutela as políticas públicas na medida em que elas expressam direitos.<sup>47</sup>

Nesse sentido, a fiscalização judicial tem por objetivo a garantia da aplicação dos princípios constitucionais como um guia a ser seguido pelos agentes públicos, balizando os limites de sua atuação. Desse modo, é possível aferir o escopo do ato emanado pelo poder público, para verificar se é consentâneo com os direitos fundamentais e coibir eventuais abusos e excesso de poder.

Mesmo atos discricionários, como políticas públicas, deverão estar fundados em normas constitucionais, não podendo o agente público utilizar de sua discricionariedade para transgredir direitos constitucionalmente previstos. Isso porque a discricionariedade se estende apenas a atos do poder público que não esbarrem em vedações legais e constitucionais.

Cabe ressaltar que, embora subsumidas ao campo discricionário, as políticas de segurança pública devem se submeter ao princípio da proporcionalidade, diante de eventual incompatibilidade com postulados normativos. Ou seja, em caso de uma colisão de direitos fundamentais, deve a política pública ser analisada através do princípio da proporcionalidade, observando regras de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Quanto ao conceito de *adequação*, são válidas as palavras de Humberto Ávila:

A adequação exige uma relação empírica entre o meio e o fim: o meio deve levar à realização do fim. Isso exige que o administrador utilize de um meio cuja eficácia (e não o meio, ele próprio) possa contribuir para a promoção gradual do fim<sup>48</sup>

No presente contexto, as atividades dos agentes de segurança pública devem sempre se mostrarem *adequados* para garantir a segura pública. Contudo, certo que, em alguns momentos, a promoção da segurança pública irá esbarrar em outros preceitos fundamentais, justificando a compreensão do subprincípio da necessidade, do qual se retira a seguinte explicação:

---

<sup>46</sup> STF, RE 1.131.552-AgR, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 22.11.2019.

<sup>47</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 31.

<sup>48</sup> ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 15ª ed. São Paulo: Editora: Malheiros, 2014, p. 208

O exame da necessidade envolve a verificação da existência de meios que sejam alternativos àquele inicialmente escolhido pelo Poder Legislativo ou Poder Executivo, e que possam promover igualmente o fim sem restringir, na mesma intensidade, os direitos fundamentais afetados<sup>49</sup>

Assim, ante tal conflito, torna-se indispensável que o agente público utilize apenas os meios estritamente necessários para garantir a ordem e a liberdade dos cidadãos. No entanto, caso surjam meios igualmente necessários e adequados, leva-se ao terceiro ponto da proporcionalidade, qual seja o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito: “O exame da proporcionalidade em sentido estrito exige a comparação entre a importância da realização do fim e a intensidade da restrição aos direitos fundamentais.”<sup>50</sup>

Note-se, em síntese, que, quando da formulação e execução de políticas de segurança pública, deve o poder público pautar-se pelo princípio da proporcionalidade, com vistas a conter o abuso de poder, de modo que seja possível assegurar a ordem pública sem promover a violação de direitos humanos fundamentais.

Tais notas introdutórias apresentam o problema contido na ADPF nº 635, que se consubstanciam em dois temas teóricos próprios para analisar as possibilidades e os limites do Supremo Tribunal Federal. O primeiro se refere à *teoria da norma*, nos moldes aceitos pela atual cultura jurídica; já o segundo faz menção à legitimidade do Poder Judiciário de adentrar em temas próprios de direitos fundamentais, que, no entanto, não ocupam a agenda do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

Registra-se, desde já, que se observam duas dimensões jurídicas na ADPF nº 635. A primeira se refere às narrativas apresentadas pelo Requerente de que *garantias fundamentais* dos cidadãos fluminenses estariam sendo violadas por conta da *ação* do Estado do Rio de Janeiro. Nesse sentido, estaria o Poder Judiciário legitimado a exercer a Jurisdição Constitucional, a fim de garantir os direitos de defesa. Já na outra face da ADPF nº 635, está uma pretensão mais *ousada*, na medida que, reconhecida a omissão inconstitucional do Estado do Rio de Janeiro, estar-se-ia o Poder Judiciário *legitimado* a fixar critérios para a promoção das políticas públicas de segurança.

---

<sup>49</sup> Ibid., p.214

<sup>50</sup> Ibid., p.216

#### 4.1. LIMITES E POSSIBILIDADES DA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO.

*Os problemas estruturais da Teoria da Norma Fundamental Contemporânea.*

Considerando que o Poder Judiciário está legitimado a agir, quando se observa a violação de algum *direito fundamental*, justifica-se a revisão bibliográfica sobre o tema para então compreender as diversas faces de um *direito fundamental*, servindo o trabalho de Robert Alexy para tanto.

O problema referente à elasticidade semântica e estrutural dos dispositivos constitucionais, capaz de oferecer um extenso rol de fundamentação para o exercício político da Corte Constitucional, encorajou Robert Alexy a revisar alguns dos principais conceitos teóricos próprios da *teoria do direito*, tal como o do *direito subjetivo*. Interessa ao presente trabalho, a proposta de estruturação do *direito à prestação*, com a intenção de identificar alguns requisitos básicos para produção de discursos racionais e devidamente justificados.

Haverá, portanto, a intenção de identificar quais foram as posições jurídicas atribuídas aos cidadãos em face do Estado, bem como os argumentos empíricos e filosóficos utilizados para legitimar o exercício da jurisdição constitucional, na pretensão do Requerente da ADPF nº 635.

Robert Alexy compreende *direito subjetivo* como posições jurídicas. Assim, a preocupação analítica do autor o levou a apresentar o conceito de *direito subjetivo* “como um supraconceito para posições em si bastante distintas, para que, a partir daí, sejam feitas diferenciações e classificações terminológicas”<sup>51</sup>. Nessa esteira, são apresentados três grupos de posições jurídicas: *direitos a algo, liberdades e competências*. Essas posições jurídicas são derivações dos três operadores deônticos básicos: obrigação, proibição e permissão.

As explicações individuais sobre *direito a algo, liberdade e competência* traduzem um *raio* de um feixe de posições jurídicas, cujo todo exprime a ideia do conceito de *direito fundamental completo*<sup>52</sup>. Isso significa dizer que, de um dispositivo, se torna possível retirar um *feixe de posições jurídicas*. Ou seja, de um mesmo dispositivo constitucional, pode-se retirar

---

<sup>51</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 193.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 249.

diversas *normas* estruturalmente distintas. Do princípio da *dignidade humana*, por exemplo, pode-se retirar *normas* de *proibição* em face do Estado, bem como de *obrigação*. A depender do contexto, a hipótese da violação do princípio da dignidade humana pode ser configurada mediante a apresentação de uma narrativa que visa demonstrar omissão do Estado para ofertar materialidade mínima ao cidadão, estando o Estado obrigado a instituir determinadas medidas com o objetivo de *sanar* a omissão, como se observou na ADPF nº 635. Por outro lado, torna-se possível elaborar uma narrativa de que o Estado estaria *transgredindo* uma esfera de liberdade do cidadão, de modo que caberia ao Poder Judiciário impor *proibição* perante o Estado, com o objetivo de impedir atos comissivos do Poder Público.

Dessa forma, sugere-se que, na atividade de analisar a discursividade jurisdicional, a atenção seja destinada à *norma* e não ao *dispositivo normativo* escolhido pelo magistrado para decidir determinada causa. Na norma, estará a *ordem*, apta a produzir os efeitos práticos, os quais interessaram para investigação. Nesse contexto, Robert Alexy apresenta uma interessante ferramenta, denominada *norma atribuída*. Para compreender esse conceito, deve-se memorar que a *norma* não está restrita ao *texto*, mas sim ao *sentido* que se retira do texto. Esse *sentido* pode ser expresso de diversas formas, aduzindo à sua redação elementos novos em relação ao texto originário. Essa nova redação, contudo, não é capaz de alterar o *sentido* da norma. A nova redação serve para reduzir a *semântica* do texto, mediante o uso de *regras semânticas*<sup>53</sup>.

Considerando as particularidades da *retórica jurídica* empreendida pelo Requerente da ADPF nº 635, vale a exposição apenas sobre a dimensão do *direito a algo* dos *Direitos Fundamentais*.

*Direito a algo*, na explicação de Robert Alexy, consiste numa relação triádica, formada pelo titular do direito, o destinatário da norma e o objeto de direito<sup>54</sup>. Para explicar o conceito, vale tomar como exemplo o princípio democrático estampado no art. 1º, da Constituição da República. A concretização da democracia exige que o Estado tenha obrigações e proibições em relação aos cidadãos. Essas obrigações e proibições são traduzidas em omissões e ações do Estado, a fim de oferecer aos cidadãos condições concretas para o exercício da democracia.

Em relação às ações negativas<sup>55</sup>, o Estado não deverá criar embaraços para o exercício do voto, da liberdade de expressão, da possibilidade de participar da política, dentre outras ações dos titulares do direito à democracia. Assim, do princípio democrático pode-se retirar o

---

<sup>53</sup> Ibid., pp. 69/71.

<sup>54</sup> ALEXY, op. cit., 2015, p. 193.

<sup>55</sup> Ibid., pp. 196/201.

direito do cidadão em relação ao Estado, de este não derrogar normas de direito eleitoral, aptas a garantir o *direito ao voto*. Além disso, o Estado não deve criar embaraços fáticos, capazes de dificultar o exercício do voto, como por exemplo instituir a seção eleitoral de um eleitor em um local de impossível acesso.

É claro que tais ações não são absolutas, podendo sofrer algum tipo de *restrição*<sup>56</sup> por outra norma fundamental. No entanto, para que isso ocorra, será necessário apresentar razões capazes de justificar a restrição. A necessidade de cumprir os requisitos previstos no §3º, do art. 14, da Constituição Federal, para concorrer a algum cargo político, e as restrições ao exercício do voto, previstas no §2º, do referido dispositivo, são exemplos de restrições constitucionais a ações (votar e candidatar-se) que encontram respaldo na própria Constituição Federal. Outro grupo referente à categoria de *direito a algo*, na classificação de Alexy, é referente aos *direitos à não-afetação de características e situações*<sup>57</sup>.

Por derradeiro, o autor alemão apresenta os *direitos à não-eliminação de posições jurídicas*. As posições jurídicas dependem de *atos institucionais*, isto é, normas válidas que atribuem capacidade ao cidadão para modificar posições jurídicas. Assim, teriam os cidadãos o direito à manutenção dessas posições jurídicas, de modo que, quando protegidas por alguma norma fundamental, a sua alteração se tornaria impossível, no caso de cláusula pétrea, ou exigiria um procedimento legislativo complexo, tal como a Emenda Constitucional. Como exemplo, pode-se mencionar a *posição jurídica do eleitor*, tendo como fundamento o princípio democrático, e criada por meio do art. 14, §2º, da Constituição Federal.

Ainda dentro do aspecto deôntico da obrigação, existem os *direitos a algo* na sua faceta positiva<sup>58</sup>. Considerando a normatividade democrática, o Estado deve oferecer condições fáticas e normativas para que o cidadão possa exercer a sua faculdade de participar ou não da vida política. Exemplifica-se o direito dos cidadãos indígenas à ação positiva fática a ação de o Estado levar às suas aldeias as urnas eletrônicas; já quanto à ação positiva normativa, exemplifica-se o direito dos cidadãos de haver toda uma estrutura normativa para que as eleições possam ocorrer.

A estrutura dos *direitos à prestação* se diferencia da estrutura dos *direitos de defesa*. A variação conceitual se evidencia na forma como o juiz constrói a relação jurídica entre os

---

<sup>56</sup> Sobre o tema: PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação Constitucional e Direitos Fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, pp. 171/257; SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: Conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, pp. 126/183 e dentre outros.

<sup>57</sup> ALEXY, op. cit., 2015, p. 199.

<sup>58</sup> ALEXY, op. cit., pp. 201/203.

cidadãos e o Estado. Na dimensão *negativa*, em face do Estado, há uma *proibição* para afetar ou destruir negativamente *algo*. Sendo assim, “toda e qualquer ação que represente ou produza destruição ou afetação negativa é proibida”<sup>59</sup>. Considerando o plano prático, deveria o *postulante* demonstrar que determinada medida do Legislativo *interferiu* negativamente em um *direito fundamental*, fixando semanticamente o âmbito de proteção do direito fundamental e construindo a discursividade de que o *meio* adotado pelo Legislativo se mostrou inadequado, desnecessário ou desproporcional em relação ao *fim* selecionado. O âmbito de proteção e a justificativa da intervenção, portanto, constituem o *suporte fático* dos *direitos de defesa*, que assim podem ser conceituados<sup>60</sup>:

Bens protegidos são ações, características ou situações, ou ainda posições de direito ordinário, que não podem ser embaraçadas, afetadas ou eliminadas. O conceito de intervenção constitui o supraconceito para os conceitos de embaraço, afetação e eliminação. Os direitos a ações negativas são, portanto, direitos à não-realização de intervenções em determinados bens protegidos. A esse direito à não-realização de uma intervenção corresponde, como já demonstrado, o dever de não realizar essa intervenção.

Quanto ao *direito a algo positivo*, reconhece-se haver uma *obrigação* em face do Estado para proteger ou fomentar algo. Com efeito, “nem toda ação que represente ou produza uma proteção ou um fomento será obrigatória”, bastando a medida necessária<sup>61</sup>. No plano prático, caberia ao *postulante* demonstrar a existência de outras medidas mais efetivas de promoção a um *direito fundamental*, com um mínimo de restrição a outro *direito fundamental* em colisão, para fundamentar o *direito* e, com efeito, legitimar a jurisdição.

Evidenciam-se, por conseguinte, as diferenças estruturais contidas no processo de subjetivação dos *direitos de defesa e direitos à prestação*. No contexto da jurisdição constitucional, bastaria, no primeiro caso, suprimir a *discricionariedade cognitiva normativa* do Legislativo, mediante a demonstração de que a medida legislativa não se mostrou adequada, necessária ou proporcional a determinado fim. Já no segundo caso, além do problema do *sopesamento*, haveria o ônus argumentativo do Judiciário de apresentar medidas mais efetivas<sup>62</sup>:

---

<sup>59</sup> Ibid., p. 461.

<sup>60</sup> Ibid., p. 303.

<sup>61</sup> Ibid., p. 462.

<sup>62</sup> ALEXY, op. cit., 2015, p. 465.

Em si mesma considerada, a discricionariedade a que se fez menção até aqui - que pode ser classificada como discricionariedade estrutural - não suscita qualquer problema grave no que diz respeito à questão da justiciabilidade. Esses problemas surgem a partir da associação da discricionariedade estrutural com questões ligadas ao sopesamento e questões de efetividade. A discricionariedade estrutural está ligada a dois tipos distintos de discricionariedade: a discricionariedade cognitiva ligada aos problemas normativos do sopesamento e a discricionariedade cognitiva ligada aos problemas empíricos da efetividade. O problema da efetividade diz respeito sobretudo aos efeitos futuros de medidas presentes, ou seja, a questões de prognósticos. Uma avaliação do problema da justiciabilidade depende, portanto, do papel que os problemas ligados ao sopesamento e aos prognósticos desempenham no âmbito dos direitos de proteção.

Vê-se, com isso, que a *subjetivação* de direitos ocasiona problemas de ordens cognitivas, já que a *decisão devida* demanda comparações com outras decisões possíveis. Para resolver os problemas do *sopesamento* e dos *níveis de efetividade*, emerge a necessidade de comparar as medidas possíveis e, ato contínuo, justificar a escolha.

*O problema referente à intensidade da teoria da norma fundamental contemporânea.*

Outro desafio teórico observado na ADPF nº 635 se refere à superação da doutrina das *questões políticas*, notadamente, para fundamentar as *medidas* que o Poder Judiciário deveria impor ao Estado do Rio de Janeiro, a fim de oferecer uma política de segurança pública constitucional.

O movimento político *neoconstitucionalismo* logrou êxito na reforma cultural promovida no Poder Judiciário, de modo a legitimar que, por meio da Jurisdição Constitucional, quaisquer cláusulas constitucionais tenham condições de ser aplicadas. Nesse contexto, não se observa mais qualquer constrangimento teórico em relação ao Judiciário para se adentrar em *questões políticas* como outrora sentira.

A mudança cultural acerca da *norma constitucional* sofreu influência de autores estrangeiros, que passaram a dar uma outra forma aos princípios constitucionais. Nesse contexto, destacou-se o texto do Professor Humberto Ávila<sup>63</sup>, que ofereceu um panorama das alterações conceituais sobre a *norma-princípio*. O autor dispõe da existência de duas formas de

---

<sup>63</sup> ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos**, São Paulo, Editora Malheiros, 2014

distinção, uma fraca, tendo como representante Karl Larenz, Josef Esser e Claus-Wilhelm Canaris, e a outra forma forte, representada por Ronald Dworkin e Robert Alexy<sup>64</sup>.

Quanto ao primeiro grupo, observa-se a inserção de princípios no sistema jurídico, promovendo uma inovação em relação ao positivismo que aceitava os princípios apenas como diretrizes políticas.

Neste sentido, é válido aduzir as ideias de Josef Esser que inovam em relação ao positivismo kelseniano, admitindo proposições fundamentais do Direito ou Princípios de Direito como partes integrantes do ordenamento jurídico. Com efeito, os princípios, apesar não contemplar a configuração de mandamento, detêm força suficiente para ser o fundamento destes. Álvaro Ricardo de Souza Cruz, ao seu turno, esclarece:

“Esser, por sua vez, vê a distinção sob um enfoque original: ele sustenta que os princípios não configurariam mandamentos e sim diretrizes, critérios e justificção para a aplicação do Direito. Em outras palavras, o critério de distinção das espécies normativas seria o fundamento que cada uma, regra e princípio, exigiria para a tomada de uma decisão.”<sup>65</sup>

Karl Larenz apresenta os “princípios éticos-jurídicos como critérios teleológico-objetivos da interpretação e em conexão com o desenvolvimento do Direito, atendendo a um tal princípio”. Estas normas, diferente das regras, não podem ser concretizadas de imediato, através da subsunção. Necessitam de um processo de concretização para que os princípios tenham efeitos práticos, possuindo a característica de uma “ideia jurídica geral, pela qual se orienta a concretização ulterior, como por um fio condutor.”<sup>66</sup> Humberto Ávila sintetiza a ideia do autor ora apresentado:

“Para esse autor, os princípios seriam pensamentos diretivos de uma regulação jurídica existente ou possível, mas que ainda não são regras suscetíveis de aplicação, na medida em que lhes falta o caráter forma de proposições jurídicas, isto é, a conexão entre uma hipótese de incidência e uma consequência jurídica. Daí porque os princípios indicariam somente a direção em que está situada a regra a ser encontrada, como que determinado um primeiro passo direcionador de outros passos para a obtenção da regra. O critério distintivo em relação às regras também seria a função de fundamento normativo para a tomada de decisão, sendo essa qualidade decorrente do modo hipotético de formulação da prescrição normativa”<sup>67</sup>

<sup>64</sup> ÁVILA, Humberto. n, São Paulo, Editora Malheiros, 2014, p. 59

<sup>65</sup> CRUZ, Álvaro Ricardo. Souza. **Heremênutica Jurídica e(m) Debate**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

<sup>66</sup> LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do Direito**. Tradução de José Lamago. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 674

<sup>67</sup> ÁVILA, op. cit., p. 56

Com base no exposto, observa-se que Larenz diferencia as regras dos princípios a partir de critérios de generalidade. O princípio ordena e conecta o ordenamento jurídico e indica a direção do seu caminhar, além de auxiliar na interpretação para que seja possível encontrar regras compatíveis com as necessidades fáticas as quais são levadas ao judiciário para que este determine qual o comportamento é devido. Quanto às regras, já há uma íntima relação com o caso concreto, bem como uma certa independência em relação às outras normas. A sua aplicabilidade é imediata, ou seja, assim que ocorre o preenchimento da hipótese de incidência, a consequência jurídica ali delimitada torna-se devida.

Claus-Wilhelm Canaris apresenta os princípios como que visam fundamentar o ordenamento jurídico, necessitando, contudo, das regras para a sua concretização. Além disso, o sentido dos princípios só se dá através de um processo dialético de limitação e complementação, diferenciando das regras que torna possível extrair o seu sentido através do seu próprio texto<sup>68</sup>. Na obra do referido autor, é possível extrair o que fora mencionado:

“Com a caracterização do sistema como ordem teleológica ainda não foi, contudo, dada resposta à segunda pergunta essencial: a dos elementos constitutivos nos quais se tornam perceptíveis a unidade interna e a adequação da ordem jurídica. No entanto, ficou já esclarecido que se deve tratar de valores, ainda que isso não possa constituir a resposta final, pois se mantém a questão mais vasta de que valores se trata: todos ou apenas alguns? (...) Mas isso significa que, na descoberta do sistema teleológico, não ficar pelas “decisões de conflitos” e dos valores singulares, antes se devendo avançar até aos valores fundamentais mais profundos, portanto até aos princípios gerais duma ordem jurídica; trata-se, assim, de apurar, por detrás da lei e da ratio legis, a ratio iuris determinante. Pois só assim podem os valores singulares libertar-se do seu isolamento aparente e reconduzir-se à procurada conexão “orgânica” e só assim se obtém aquele grau de generalização sobre o qual a unidade da origem jurídica, no sentido acima caracterizado, se torna perceptível. O sistema deixa-se, assim, definir como uma ordem axiológica ou teleológica de princípios gerais de Direito, na qual o elemento de adequação valorativa se dirige mais à caracterização da ordem teleológica e o da unidade interna à características dos princípios gerais.”<sup>69</sup>

Robert Alexy, ao resumir a questão sobre este assunto, dispõe que as teses ora apresentadas selecionam o critério de generalidade para apresentar as diferenças entre as

---

<sup>68</sup> ÁVILA, op., cit., p. 56

<sup>69</sup> Canaris, Claus Wilhelm. **Pensamento Sistemático e Conceito de Sistemas na Ciência do Direito**. Tradução de Menezes Cordeiro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, p. 71

normas-princípios e normas-regras. Porém, para ele, o critério decisivo é a diferença qualitativa entre os dois tipos de normas<sup>70</sup>.

Nesta esteira, é possível encontrar Ronald Dworkin, que sustenta dois critérios para diferenciar as regras dos princípios. O primeiro observa pelo seu método de aplicação. Assim, a distinção entre eles é de natureza lógica<sup>71</sup>, ou seja, enquanto as regras se aplicam através do *tudo-ou-nada*, a aplicação dos princípios se dá através da *ponderação*. Isto significa que, na regra, a consequência jurídica já estará prevista. Com efeito, preenchida a hipótese de incidência desta, sua consequência já se torna devida. Por outro lado, nos princípios, não há uma consequência jurídica prevista. Esta é criada pelo próprio intérprete no momento em que profere uma decisão particular<sup>72</sup>.

Por conseguinte, surge o segundo critério de distinção, qual seja, a maneira como cada norma se relaciona com as outras normas do mesmo sistema. As regras, por possuírem a característica do *tudo-ou-nada*, relacionam-se com outras regras pelo critério de validade. Isto significa que, se houver alguma antinomia entre as regras, prevalecerá a válida, sendo considerado inválida a outra regra<sup>73</sup>. Quanto aos princípios, isto não ocorre. A validade deles permanece mesmo quando se inter cruzam, justificando a sua dimensão de peso<sup>74</sup>.

Assim, para determinar a consequência jurídica do caso concreto, nas hipóteses dos casos difíceis, há a necessidade de dotar de mais importância um princípio em relação a outro, devendo o Juiz escolher o meio que melhor promova os fins determinados por aquele princípio com maior peso<sup>75</sup>, segundo aquelas condições levadas à análise.

Quanto à tese de Alexy acerca do tema, esta se mantém na linha de raciocínio proposta por Dworkin. Ademais, será possível, a partir da análise da obra *Teoria dos Direitos Fundamentais* de Robert Alexy, retirar elementos que possibilitam explicar o julgamento no que se refere à possibilidade dos princípios serem razões diretas para decisão.

O referido autor entende que os princípios são mandamentos de otimização, uma vez que a sua concretização se dá em diversos graus, a depender das condições fáticas e jurídicas levadas à discussão. As regras, por outro lado, não têm a característica de serem satisfeitas em

---

<sup>70</sup> ALEXY, Op. cit., 2015, p. 90

<sup>71</sup> DWORKIN, op. cit., 2002 p. 39

<sup>72</sup> Ibid., p. 40

<sup>73</sup> Ibid., p. 41

<sup>74</sup> Ibid., p. 42

<sup>75</sup> Isto fica claro quando o Dworkin traz o caso concreto do *Henningson x Bloomfield Motors, Inc.*, apresentando que a consequência jurídica da decisão final não estava presente em nenhuma lei ou regra, contudo ela estava em conformidade à promoção dos princípios os quais foram elencados como importante para aquele caso concreto. Ibid., p. 38.

diversos graus. Assim como Dworkin, Alexy defende que as regras ou são satisfeitas ou não são. “Regras contêm, portanto, determinações, no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível”<sup>76</sup>.

Tendo em vistas estes conceitos, é possível observar quais são os seus desdobramentos quando se depara com casos em concreto. Para tanto, o jurista alemão expõe que, diante de um conflito de regras, existem apenas duas soluções: ou há uma regra de exceção para eliminar o conflito, ou há a declaração de invalidade de uma regra. Usa-se, desta forma, os critérios clássicos de interpretação<sup>77</sup>.

No que se refere aos princípios, a solução da lide, que envolva dois princípios colidentes, é diferente. Isto significa que não haverá a necessidade de declarar inválido um princípio, nem mesmo encontrar alguma cláusula de exceção. Por conter a sua dimensão de peso, diante de um caso concreto, deverá o Juiz analisar as condições e, a partir desta observação, perceber qual meio promova de maneira mais eficiente um princípio sem que, por outro lado, desgaste o(s) outro(s) princípio(s) em colisão<sup>78</sup>.

No processo de determinar qual princípio é mais importante, é que está a diferença entre estas normas e as regras. Nota-se, desta forma, que o método de encontrar a regra a ser aplicada ao caso concreto, quando se depara com um conflito normativo, é o clássico. Por outro lado, o método clássico não oferece suporte para o conflito entre princípios. Para tanto, Robert Alexy propõe um método de aplicação dos princípios que tem como base a *Lei de colisão*. Esta se resume na ideia de que, diante de certas necessidades fáticas, que são levadas ao judiciário, será possível encontrar um princípio que é mais importante do que o outro de tal forma que os mandamentos deste sejam as razões para decisão do caso em questão: “As condições sob as quais um princípio tem precedência em face de outro constituem o suporte fático de uma regra que expressa a consequência jurídica do princípio que tem precedência.”<sup>79</sup>

Desta lei, é possível retirar dois elementos intrínsecos dos princípios, os quais permitem diferenciar os princípios das regras: “a inexistência de relação absoluta de precedência”, bem como “sua referência a ações e situações que não são quantificáveis”<sup>80</sup>.

Outro critério de distinção herdado de Ronald Dworkin e aperfeiçoado por Alexy é o que se refere aos mandamentos, isto é, enquanto os princípios contêm mandamentos *prima*

---

<sup>76</sup> ALEXY, ob. cit., 2015 pp. 90/91

<sup>77</sup> Ibid., p. 93.

<sup>78</sup> Ibid., p. 94

<sup>79</sup> ALEXY, op. cit., 2015, p. 99

<sup>80</sup> Ibid., p. 99

*facie*, as regras mandamentos definitivos. Explica-se: o corpo do princípio é reduzido, de tal forma que nele só é possível encontrar o fim, sem, contudo, saber qual o meio necessário para atingir aquele fim. A consequência disto é a possibilidade de um mesmo princípio se tornar razão de diversas decisões de casos diferentes, bem como a possibilidade daquele mesmo princípio ter suas razões afastadas, por não oferecer o melhor fim daquelas condições, isto é, a sua concretização depende das possibilidades jurídica e fáticas. Por outro lado, pode-se expor sobre a estrutura das regras, na qual se observar tanto o fim a ser atingido quanto o meio para atingi-lo, não havendo a possibilidade de aplicar outra consequência jurídica senão aquela já disposta no próprio corpo da norma, salvo se houver a declaração de invalidade ou então outra regra de exceção. Por este motivo, Alexy atribuir às regras mandamentos definitivos.<sup>81</sup>

É interessante ressaltar que, na Teoria dos Princípios proposta por Alexy, o princípio pode ser razão direta para uma decisão, diferenciado dos três primeiros autores ora analisados. Os princípios, para estes, são razões para outros subprincípios ou então para outras regras para então chegar até à decisão final. Isto fica claro no seguinte trecho:

“Um dos critérios para a diferenciação entre regras e princípios, acima mencionados, classifica os princípios como razões para regras, e somente para regras. Se esse critério fosse correto, princípios não poderiam servir como razão direta para decisões concretas. A compreensão de que os princípios são razões para as regras e as regras são razões para decisões concretas (normas individuais) tem, à primeira vista, algo de plausível. Mas, a partir de uma análise mais detalhada, essa concepção mostra-se incorreta. Regras podem ser também razões para outras regras e princípios podem também ser razões para decisões concretas. (...) De outro lado, princípios pode também ser razões para decisões, isto é, para juízos concretos de dever-ser”<sup>82</sup>

Feitas as observações sobre as distinções entre regras e princípios e tendo sido constatado que o princípio da proporcionalidade é uma técnica de aplicação dos princípios, pois, pela sua distinção qualitativa, verificou-se a impossibilidade de aplicar o princípio através da subsunção, é possível dar início a exploração do postulado da proporcionalidade.

---

<sup>81</sup> ALEXY, op. cit., 2015, p. 104.

<sup>82</sup> Ibid, p. 107.

*A Função contramajoritária do Poder Judiciário.*

Vale expor as razões de legitimidade quando, ao lado do critério da supremacia do Judiciário, são inseridas questões *éticas*. Nesse cenário, portanto, a jurisdição constitucional se legitimaria a partir de *uma moralidade política*, merecendo destaque os escritos de Ronald Dworkin, os quais sofreram adesão pela literatura e pela prática nacional.

Entre um dos seus desafios está o de dar legitimidade às decisões que se valem de *fundamentos políticos*, isto é, decisões que encontrem fundamentos em certos princípios de moralidade política, por acreditar que são corretos<sup>83</sup>. Em outros termos, trata-se de um ensaio que visa fundamentar a leitura moral da Constituição.

Quando o autor se refere aos princípios, faz-se uma distinção entre *objetivos políticos* e *princípios morais*. O primeiro é conceituado como sendo “tipo de padrão que estabelece objetivos a serem alcançados, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade”. No que se refere ao princípio moral, trata-se de “um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma dimensão de moralidade”<sup>84</sup>

Esses conceitos ganham relevância para compreender o Direito, seja a sua criação, seja a sua aplicação, como integridade, que pode ser entendido, em síntese, da seguinte forma<sup>85</sup>: “A integridade exige que as normas públicas da comunidade sejam criadas e vistas, na medida do possível, de modo a expressar um sistema único e coerente de justiça e equidade na correta proporção”.

Diante disto, Dworkin lança um ataque ao positivismo e demonstra a diferença entre regras e princípios. Cabe ressaltar que o enfoque semântico dado ao positivismo por Dworkin está no sentido de considerar que, diante do caso concreto, ao não se enquadrar em alguma regra válida, o juiz não estaria submetido a qualquer *obrigação jurídica*. Nesse caso, para os positivistas, a aplicação da norma deveria ser feita de maneira discricionária, sendo o critério

---

<sup>83</sup> DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001, p. 3.

<sup>84</sup> DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. 1ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 36.

<sup>85</sup> DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 264.

da autoridade competente suficiente para validar a decisão, pouco dependendo do teor do conteúdo decisório<sup>86</sup>.

A inserção dos princípios dentro do Direito cumpriria a função, segundo Dworkin, de retirar do juiz esse poder discricionário. Em respeito à integridade, o juiz se submeteria à aplicação da interpretação que mais se aproxima de premissas morais. Em outros termos, a necessidade de se criar um *sistema único e coerente de justiça e equidade* pode ser compreendida como um postulado para guiar o intérprete no momento da aplicação do Direito, levando-o até à justiça e à equidade.

Essa preocupação se torna capaz de alterar a noção de Estado de Direito defendido por Ronald Dworkin. O seu conceito se contrapõe à concepção de Estado de Direito centrada no texto, o qual “insiste em que, tanto quanto possível, o poder do Estado nunca deve ser exercido contra os cidadãos individuais, a não ser em conformidade com regras explicitamente especificadas num conjunto de normas públicas à disposição de todos”<sup>87</sup>

Por outro lado, apresenta a concepção de Estado de Direito centrada nos direitos. Trata-se de uma conceituação que visa à superação do positivismo, aproximando o direito da moral. No rol de deveres e direitos dos cidadãos e do Estado, encontra-se a normatividade da moral. As instituições públicas, por sua vez, devem reconhecer essa normatividade, de modo a incluir na sua atividade. Ou seja, a função jurisdicional, por exemplo, deve considerar as questões morais presentes na Constituição, tais como equidade e justiça<sup>88</sup>.

Não é à toa que essa concepção se diferencia da primeira, por estar mais *vulnerável às objeções filosóficas*, supondo que os cidadãos tenham direitos morais. A concepção de Direito centrada em regras não concebe direitos que não foram originários de algum órgão oficial. Em razão da desconfiança ao próprio Estado e a sua produção legiferante, o Estado de Direito centrado nos direitos, portanto, aceita a moral como limite da própria atividade estatal<sup>89</sup>.

Os defensores do Estado de Direito centrado em regras privilegiam a prestação da jurisdição que tenha como objetivo “descobrir o que está ‘realmente’ no texto jurídico”. Não aceitam, contudo, que, nesse processo de *descoberta*, os juízes levem em consideração o seu próprio julgamento político, mesmo que esse tenha como fundamento princípios de moralidade. O caso controverso, segundo os defensores do Estado de Direito centrado em regras, deve ser solucionado, portanto, mediante a concretização da intenção dos legisladores, de modo que se

---

<sup>86</sup> DWORKIN, op. cit., 2001, pp. 35/36.

<sup>87</sup> DWORKIN, op. cit., 2001, p. 7.

<sup>88</sup> Ibid., p. 7.

<sup>89</sup> Ibid., p. 9.

“os juízes seguem essa intenção original, não estarão eles mesmo fazendo escolhas substantivas, mas apenas impondo escolhas feitas há muito tempo por outro, por escolhas a que o povo conferiu autoridade ao ratificar e aceitar a Constituição”<sup>90</sup>.

No entanto, Dworkin critica tal postura interpretativa, por acreditar que, no processo de descoberta do complexo fato psicológico que venha a fundamentar a decisão, há uma confusão entre a intenção do constituinte originário e a intenção do próprio intérprete. No fim, “a intenção e processo são ideias nocivas porque encobrem essa decisão substantiva com a piedade processual e fingem que elas não foram tomadas”<sup>91</sup>.

A descoberta da intenção do constituinte originário não tem a mesma importância da concepção de Estado de Direito centrada em direitos. A concepção de interpretação defendida pelo autor é classificada como uma teoria da interpretação *não-interpretativista*, já que a sua fonte retórica não está, exclusivamente, no texto da Constituição, mas também em questões morais e em teorias da justiça. Com efeito, para solucionar os casos controversos, encontra-se o juiz autorizado a recorrer aos princípios que sejam compatíveis com a lei em questão, de modo que, havendo uma tensão entre os princípios, deverá o intérprete escolher aquele que decorre mais “naturalmente” da lei<sup>92</sup>.

A relação entre o conceito de Estado de Direito e a interpretação constitucional, ademais, exige uma visão acerca da democracia. O Estado de Direito centrado em direito, para os seus críticos, desafia o conceito de democracia defendido na concepção do Estado de Direito centrada em regras. Isso porque, naquela percepção, aceita-se a noção de ação coletiva estatística, de modo que a “ação em grupo corresponde à soma de ações individuais independentes”<sup>93</sup>. Assim, quando o juiz recorre aos conceitos de equidade e justiça para aplicar a norma, estaria ele indo ao encontro da vontade da maioria.

Para combater tal argumento, deve-se ter em mente qual o conceito de comunidade apresentado por Dworkin, o qual se estrutura no modelo do princípio. Compreende-se que os integrantes dessa comunidade aceitam a sua união, por crer que são governados por princípios comuns e não apenas por regras criadas por um acordo político<sup>94</sup>. A política é vista como “arena de debate sobre quais princípios a comunidade deve adotar como sistema”<sup>95</sup>:

---

<sup>90</sup> Ibid., p. 42.

<sup>91</sup> DWORKIN, op. cit., 2001, p. 43.

<sup>92</sup> Ibid., p. 25.

<sup>93</sup> MENDES, Conrado Hübner. Controle de Constitucionalidade e Democracia. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 54

<sup>94</sup> DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 254

<sup>95</sup> Ibid., pp. 254/255.

Os membros de uma sociedade de princípio admitem que seus direitos e deveres políticos não se esgotam nas decisões particulares tomadas por suas instituições políticas, mas dependem, em termos mais gerais, do sistema de princípios que essas decisões pressupõem e endossam. Assim, cada membro aceita que os outros têm direitos, e que eles têm deveres que decorrem desse sistema, ainda que estes nunca tenham sido formalmente identificados ou declarados. Também não presume que esses outros direitos e deveres estejam condicionados à sua aprovação integral e sincera de tal sistema; essas obrigações decorrem do fato histórico de sua comunidade ter adotado esse sistema, que é então especial para ela, e não da presunção de que ele o teria escolhido se a opção tivesse sido inteiramente sua.

Assim, a democracia, procedimento burocrático de institucionalização da moral, não se legitima apenas com a vontade da maioria. Nem sempre a maioria política será capaz de absorver esses princípios que são aceitos pela comunidade. Ou seja, a decisão da maioria política tem chance de esbarrar em certos arranjos morais, devendo estes se sobrepor à visão estatística de democracia. Revela-se, assim, o conceito de ação coletiva comunal, proposto por Dworkin e bem resumido por Conrado<sup>96</sup>:

A ação comunal, para Dworkin, não depende de uma prioridade ontológica da comunidade sobre o indivíduo (na forma de uma instituição, por exemplo), mas de um certo tipo de atitude compartilhada entre os indivíduos. Trata-se, sim, de prioridade ética, de uma atitude de reconhecimento da prevalência da comunidade, mesmo que discorde individualmente.

Não se pode olvidar, ainda, que Ronald Dworkin enxerga o judiciário como sendo o fórum dos princípios, no qual “os conflitos mais profundos, mais fundamentais entre o indivíduo e a sociedade irão, algum dia, em algum lugar, tornar-se finalmente questões de justiça”<sup>97</sup>. Evidencia-se, portanto, que o exercício da jurisdição constitucional em nada abala a democracia, quando o juiz procura aplicar os princípios ao caso concreto.

## **5. A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 635**

O Partido Socialista Brasileiro – PSB ajuizou, em novembro de 2019, a Arguição de Preceito Fundamental nº 635, que ficou popularmente conhecida como a “ADPF das Favelas pela Vida”, com o intuito de que fossem reconhecidas e sanadas *as graves lesões a preceitos*

---

<sup>96</sup> MENDES, op. cit., 2008, p. 64.

<sup>97</sup> DWORKIN, op. cit., 2001, p. 103.

*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, voltada sobretudo contra a população pobre e negra de comunidades.*<sup>98</sup>

A ação, de relatoria do Ministro Edson Fachin, foi ajuizada contra os Decretos estaduais 27.795/2001 e 46.775/2019, que regulamentam a política de segurança pública adotada pelo governador do Rio de Janeiro. Para a defesa do conhecimento da arguição foi invocada a aplicação do precedente firmado na ADPF 347-MC, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, onde se admitiu a ação para a solução de violações sistêmicas a direitos fundamentais.

O Partido criticou os discursos proferidos por Wilson Witzel, afirmando que suas falas incentivam e endossam as execuções extrajudiciais promovidas por agentes de estado, que violam direitos fundamentais. Asseverou que o governador, enquanto autoridade pública, não pode perpetuar a ideia do “policial matador”, porquanto incompatível com o paradigma constitucional do agente de segurança como servidor público voltado à garantia dos direitos da população.

Na petição inicial foram lembrados os citados casos de intervenções policiais letais que vitimaram crianças e adolescentes negros em comunidades cariocas, alegando que não se tratava de casos isolados, mas de um evidente quadro de “necropolítica estatal”<sup>99</sup>. Evidenciou-se o agravamento da letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro, notadamente em áreas periféricas, contestando a defesa da violência como estratégia de combate à criminalidade, que representaria “verdadeira licença para matar” e condenando o uso desproporcional da força por parte da polícia.

Alegou-se que a política de segurança pública adotada no Estado do Rio de Janeiro viola a Constituição Federal e os tratados de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, em especial o direito à vida. Defendeu-se que “em vez de proteger e promover o direito à vida das pessoas, as estatísticas comprovam que tal política estimula a letalidade da atuação das forças de segurança, por meio da utilização de helicópteros como plataformas de tiro e da extinção da gratificação que servia como incentivo à diminuição de mortes cometidas por policiais”.

---

<sup>98</sup> Petição Inicial do Partido Socialista Brasileiro, na ADPF nº 635, p.1.

<sup>99</sup> Conceito pensado pelo filósofo camaronês Achille Mbembe, segundo o qual nas sociedades capitalistas, instituições promovem políticas que restringem o acesso de certas populações a condições mínimas de sobrevivência. Criam regiões onde a vida é precária e onde a morte é autorizada. Ao fazer isso, definem que indivíduos devem viver, e quais devem morrer.

O cabimento da ação foi justificado por atos do Poder Público, que, por meio de ações e omissões ocasionaram lesões a preceitos fundamentais. Partiu-se do pressuposto que os direitos fundamentais possuem uma dimensão negativa – exigem que o Estado se abstenha de violá-los – e uma dimensão positiva – demandam atuação estatal que crie condições materiais para a sua fruição. No âmbito negativo, o PSB trouxe dados estatísticos para subsidiar a ideia de que a política de segurança pública adotada pelo Estado do Rio de Janeiro contribui para o aumento da letalidade, o que contraria a ordem constitucional. Na esfera positiva, sustentou que o Estado, além de se abster de causar danos à população, deveria adotar medidas positivas para implementar políticas aptas a resguardar a integridade dos cidadãos.

Assim, em sede de medida cautelar, foi solicitado que “o Estado do Rio de Janeiro elaborasse e encaminhasse ao Supremo Tribunal Federal, 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, contendo medidas objetivas, cronogramas específicos e previsão dos recursos necessários para a sua implementação”.

Segundo sugestão do Partido, esse plano deveria conter medidas para o aperfeiçoamento do treinamento de policiais, com implementação de protocolos de uso proporcional da força, de abordagem policial e de redução da “filtragem racial”<sup>100</sup>. Além disso, prevê o acompanhamento psicológico e o afastamento das funções de policiamento ostensivo de agentes envolvidos em casos de morte.

Além disso, os peticionários requereram a garantia do direito a participação e controle social nas políticas de segurança pública; o fim do uso de helicópteros como plataforma de tiro; a observância de diretrizes constitucionais nos casos de busca e apreensão domiciliares; a preservação de vestígios de crimes cometidos em operações policiais; a excepcionalidade na realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, além da garantia de proteção ao ambiente escolar; a suspensão do sigilo de todos os protocolos de atuação policial; o acesso à justiça e a construção de perícias e de provas que incluam a participação da sociedade civil como uma das ferramentas na resolução das investigações.

No mais, defendeu-se uma atuação mais incisiva do Ministério Público no controle externo da atividade policial, uma vez que essa seria uma de suas principais atribuições na esfera da segurança pública. O proponente afirma que os inquéritos instaurados para apuração

---

<sup>100</sup> Abordagem policial vinculada a intenções racialmente discriminatórias; manifestação de racismo institucional.

da morte de civis, decorrentes da atividade policial, são administradas de modo corporativista e não resultam no reconhecimento da responsabilidade dos agentes de segurança, gerando um sentimento de impunidade sobre esses casos.

No mérito, requereu-se a procedência da ação para (i) Declarar a inconstitucionalidade do art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001, com o reconhecimento da reprimenda dos efeitos do art. 4º do Decreto Estadual nº 20.557/1994, de modo a vedar o uso de helicópteros como plataformas de tiro e instrumentos de terror; e (ii) Declarar a inconstitucionalidade do art. 1º do Decreto Estadual nº 46.775/2019, de modo a reinserir, no cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias, os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial.

### **5.1. DA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL**

No dia 17 de abril de 2020, teve início o julgamento da medida cautelar na ADPF nº 635. Na ocasião, o Ministro Edson Fachin divulgou o dispositivo de seu voto, reconhecendo o quadro de “grave violação de direitos humanos” e deferindo alguns pedidos de medida cautelar formulados pelo Arguente. No entanto, o julgamento virtual foi interrompido em virtude do pedido de vista formulado pelo Ministro Alexandre de Moraes.

Contudo, segundo o PSB, o transcurso do prazo regimental teria agravado o *periculum in mora* em relação ao início do julgamento. Isso porque a situação no Estado do Rio de Janeiro teria se acentuado após o início da pandemia do Covid-19, em razão não apenas dos efeitos naturais decorrentes da situação de emergência, mas também da atuação das forças de segurança do Estado. Desse modo, seria necessária a intervenção da Corte, a fim de que fossem sanadas essas lesividades.

Assim, em 26 de maio de 2020, foi protocolado pedido de tutela provisória incidental, requerendo a proibição da ocorrência de novas operações policiais em comunidades enquanto durasse a pandemia de Covid-19, exceto em situações excepcionais, e que, nos casos extraordinários de realização dessas operações durante a pandemia, fossem “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”

Além disso, requereu-se a reconsideração de alguns pontos do voto do relator, que indeferira algumas das medidas cautelares pleiteadas na petição inicial, quais sejam: a elaboração de plano de redução de letalidade policial; a presença obrigatória de ambulâncias e equipes de saúde nas operações policiais e; a instalação de equipamentos de GPS e sistemas de gravação de áudio e vídeo nas viaturas policiais e nas fardas dos agentes de segurança, com o posterior armazenamento digital dos respectivos arquivos.

Os principais fatos que motivaram o pedido de tutela provisória foram a chacina no Complexo do Alemão, ocorrida em 15 de maio de 2020<sup>101</sup>, e a morte de mais um adolescente, durante uma operação policial no Complexo do Salgueiro<sup>102</sup>.

Em 05 de junho de 2020, o pedido incidental foi julgado monocraticamente pelo Ministro relator Edson Fachin<sup>103</sup>, restringindo-se ao exame das questões relativas a realização de operações durante a pandemia, considerando que o julgamento das demais cautelares estaria suspenso em razão do pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes.

Em sua fundamentação, o relator destacou que o uso de força somente seria legítimo se fosse “comprovadamente necessário para proteção de um bem relevante, como a vida e o patrimônio de outras pessoas”, enfatizando, ainda, que a “exigência de proporcionalidade decorre da necessidade de proteção ao direito à vida e à integridade corporal”. Segundo Fachin, o uso da força letal não se confundiria com o uso intencional da força letal, ou seja, com o objetivo de retirar a vida de alguém. Por essa razão, os agentes de estado deveriam sempre esclarecer as circunstâncias que os levaram ao emprego da arma e demonstrar que a exceção de seu emprego está plenamente justificada.

Destaca, ainda, que a situação apresentada pelos Arguentes demonstra a gravidade da atuação do Estado, tendo em vista que a ocorrência de operações policiais durante a pandemia, com as pessoas passando a maior parte do tempo em suas casas, se torna de utilidade questionável, diante do reconhecimento da emergência sanitária de âmbito internacional, que levou os entes da federação a adotarem medidas de controle epidemiológico.

Diante essa fundamentação, o Ministro relator deferiu a medida cautelar incidental pleiteada, determinando:

---

<sup>101</sup> PEIXOTO, Guilherme. Polícia apura a morte de 12 pessoas no Alemão após dia de tiroteios. **G1**, Rio de Janeiro, 15 de maio de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/05/15/operacao-policial-no-complexo-do-alemao-causa-tiroteio-na-manha-desta-sexta-feira.ghtml>>. Acesso em: 28 de abr. de 2021.

<sup>102</sup> COELHO, Henrique. et al. Menino de 14 anos morre durante operação das polícias Federal e Civil no Complexo do Salgueiro, RJ. **G1**, Rio de Janeiro, 19 de maio de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/05/19/menino-de-14-anos-e-baleado-durante-operacao-no-complexo-do-salgueiro-rj.ghtml>>. Acesso em: 28 de abr. de 2021.

<sup>103</sup> Tal decisão fora referendada pelo Plenário do STF em 05 de ago. de 2020.

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

## 5.2. ANÁLISE SOBRE A DECISÃO PROFERIDA EM SEDE DE MEDIDA CAUTELAR

O Partido Socialista Brasileiro apresentou um extenso rol de requisições. Os pedidos detêm naturezas distintas, de modo que existem pedidos para que o Supremo Tribunal Federal exerça o controle de constitucionalidade sobre atos perpetrados pelo Poder Executivo no âmbito da política de segurança do Estado do Rio de Janeiro; e para que o Poder Judiciário se intervenha na elaboração de um plano político voltado à redução da letalidade policial.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu que, em relação aos pedidos “a”, “e”, “i” e “j”, não havia qualquer previsão legal que autorizasse o seu deferimento, considerando o teor do art. 12-F, §1º, da Lei nº 9.868/99, que autoriza apenas que o Supremo Tribunal Federal suspenda a Lei ou Ato Normativo questionado. Do outro lado, estava a pretensão do Requerente que objetivava o reconhecimento da *omissão inconstitucional* pelo Supremo Tribunal Federal para que, ato contínuo, a Corte Constitucional editasse a *norma regulamentadora*, a fim de adequar o exercício do Poder de Polícia aos preceitos constitucionais.

<p>a.) 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 previsão dos recursos necessários para a sua implementação.</p>	<p>Indeferido: “superação normativa de uma omissão inconstitucional, como se dá in casu, não é providência a ser solvida em sede de cautelar, nos termos do art. 12-F, § 1º, da Lei 9.868, de 1999. Afora o impedimento legal, a eventual elaboração de um plano deve contar com colaboração de órgãos que não foram ouvidos em sede de cautelar, em particular o</p>
---	---

	Conselho Nacional de Direitos Humanos, entidade nacional que se amolda aos Princípios de Paris sobre o Status das Instituições Nacionais de Proteção da Pessoa Humana.”
e.) Determinar a presença obrigatória de ambulâncias e de equipes de saúde em operações policiais.	O problema, tal como se apontou na omissão relativamente à elaboração de um plano de redução da letalidade, é que não há um documento ou uma norma que preveja protocolos de atendimento por parte do Poder Executivo. Assim, ante as limitações do provimento cautelar dessa natureza, como já indicado no exame do pedido relativo à elaboração do plano, indefiro, por ora, o pedido veiculado na alínea “e”.
i.) Determinar a obrigatoriedade de se elaborar, armazenar e disponibilizar relatórios detalhados ao fim de cada operação policial, que deverão contemplar, pelo menos, (i) o objetivo da operação; (ii) os horários de início e término da incursão; (iii) a identificação da autoridade responsável pela ordem e do comandante da execução e fiscalização da operação, para fins de reconstituição da cadeia de comando e de atribuição de responsabilidades; (iv) os nomes e as matrículas dos agentes envolvidos na incursão; (v) o tipo e o número de munições consumidas, de modo individualizado; (vi) as armas e os veículos utilizados; (vii) o material apreendido, com indicação da quantidade; (viii) a identificação das pessoas mortas (policiais ou não), ainda que não se conheça a autoria do homicídio; (ix) os nomes das pessoas detidas e dos adolescentes apreendidos; e (x) a indicação das buscas domiciliares realizadas, com ou sem mandado judicial.	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. O problema apontado pelo Partido requerente esbarra, portanto, em uma omissão regulamentar a ser solvida pelo parquet estadual. Tendo em vista as limitações legais para o deferimento da medida cautelar de natureza positiva, conforme disposto no art. 12º-F, § 1º, da Lei 9.868, de 1999, deixo, apenas por ora, de determinar a elaboração de ato administrativo que regulamente o envio de informações relativas às operações policiais pelos agentes policiais ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Indefiro, portanto, o pedido cautelar veiculado na alínea “i” da petição inicial.
j.) 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.	Por outro lado, a aquisição dos sistemas de localização e de câmeras é apenas um, entre tantos outros, mecanismos de controle da atuação dos agentes de estado. A necessidade da intervenção do Supremo Tribunal Federal no ponto, firme no princípio da proporcionalidade, depende do confronto entre as diversas soluções igualmente adequadas. Como não

	<p>há, por ora, um plano específico de redução da legalidade e tendo em vista as limitações que o acolhimento de um pedido dessa natureza encontra no âmbito da legislação do controle concentrado (art. 12-F, § 1º, da Lei 9.868, de 1999), não há como se acolher o pedido no atual momento processual.</p> <p>Ante o exposto, indefiro, apenas por ora, o pedido formulado pelo Partido requerente constante da alínea “j” da inicial.</p>
--	---

No que tange aos pedidos “c” e “d”, foram indeferidos, tendo em conta a ausência de *periculum in mora*, já que o Superior Tribunal de Justiça, no âmbito do *Habeas Corpus* 435.934, reconheceu ser “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”.

<p>c.) Determinar 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.</p> <p>d.) 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</p>	<p>O Partido requerente limita-se a comprovar as alegações de vulneração ao preceito fundamental, a partir de um relatório que examinou diversas violações durante as operações e de uma referência ao habeas corpus 435.934, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, onde se reconheceu 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”.</p> <p>Os exemplos de violação trazidos pelo Partido requerente podem apontar para a necessidade de se fixar parâmetros constitucionais para a expedição de mandados de busca e apreensão, tal como este Supremo Tribunal Federal fez para a chamada “condução coercitiva”, quando do julgamento das ADPFs 395 e 444.</p> <p>Ocorre, porém, que a manifestação já exarada pelo Superior Tribunal de Justiça afasta, por enquanto, o requisito do perigo na demora. Isso porque as decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça devem ser</p>
--	--

<p>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.</p>	<p>consideradas pelos Tribunais de Justiça e pelos Tribunais Regionais Federais, conforme preceitua, por exemplo, o art. 489, § 1º, VI, do Código de Processo Civil.</p> <p>Por essa razão, ao menos do que se tem do atual momento processual, indefiro, por ora, os pedidos formulados na inicial e indicados nas alíneas “c” e “d” da petição.</p>
---	---

No que se refere ao pedido “h”, o Plenário do Supremo Tribunal Federal o indeferiu, tendo em conta que, em sede *cautelar*, não se observa cumprido o requisito do *fumus boni iuris*, tendo em conta a notícia trazida pelo Procurador-Geral da República, no sentido de que não há qualquer sigilo em relação aos protocolos de atuação policial.

<p>h.) Determinar a suspensão do sigilo de todos os protocolos de atuação policial, inclusive do Manual Operacional das Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado de Polícia Civil.</p>	<p>A notícia trazida pelo Procurador-Geral da República, conquanto restrita ao Manual de Operação das Aeronaves, infirma os argumentos trazidos pelo Partido requerente e que poderiam dar margem à sua concessão. Por essa razão, não preenchidos um dos pressupostos de medida cautelar, indefiro-a.</p>
--	--

Por fim, o pedido “q”, restou indeferido, por entender que a fala do Chefe do Poder Executivo não pode ser objeto de medidas de controle de constitucionalidade. Acaso possa qualificar como falas ilegítimas, caber-se-ia ao Poder Legislativo dar início ao processo de *impeachment*, por crime de responsabilidade na forma do art. 85, III, da Constituição da República.

<p>p.) Determinar a suspensão do art. 1º do Decreto Estadual nº 46.775/2019, que excluiu, do cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias, os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial.</p>	<p>Como se depreende do art. 1º do Decreto, houve alteração do Decreto 41.931, o qual previa, como critério para o cálculo da gratificação, o cômputo relativo ao “homicídio decorrente de oposição à intervenção policial”. Ainda que não tenha sido</p>
---	---

	<p>juntado o Decreto anterior, ante a ausência de divergência em relação a seu teor e possibilidade de verificação da norma nos sítios eletrônicos do Estado do Rio de Janeiro, é preciso reconhecer que a medida vai de encontro com a exigência feita pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.</p> <p>Um Estado que apresenta altos índices de incidente dessa natureza deve buscar engajar todo seu quadro de servidores, dando-lhes os incentivos corretos para isso, na tarefa de reduzir ao máximo as intercorrências.</p> <p>Por isso, acolho o pedido formulado pelo Partido requerente, para suspender a eficácia do art. 1º do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019.</p>
--	---

Quando aos pedidos “b” e “g”, que foram deferidos, o Relator, Ministro Edson Fachin, adotou o discurso genérico condizente com uma *medida de controle abstrato de constitucionalidade*: o Poder de Polícia deve ser proporcional:

<p>b.) Determinar que o Estado do Rio de Janeiro se abstenha de utilizar helicópteros como plataformas de tiro ou instrumentos de terror, com a consequente suspensão da eficácia do art. 2º do Decreto Estadual nº 27.795/2001, e reconhecimento da repristinação dos efeitos do art. 4º do Decreto Estadual nº 20.557/1994.</p>	<p>Por essa razão, defiro a medida cautelar pleiteada, em menor extensão, para dar interpretação conforme ao art. 2º do Decreto 27.795, de 2001, a fim restringir a utilização de helicópteros nas operações policiais apenas nos casos de observância da estrita necessidade, comprovada por meio da produção, ao término da operação, de relatório circunstanciado.</p>
<p>g.) Determinar que, no caso de realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) a absoluta excepcionalidade da medida, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões, com o envio dessa justificativa ao Ministério</p>	<p>Por essa razão, acolho o pedido formulado na alínea “g” pelo Requerente a fim de determinar que, no caso de realização de operações policiais em perímetros nos quais estejam localizados escolas, creches, hospitais ou postos de saúde, sejam observadas as seguintes diretrizes: (i) a absoluta excepcionalidade da medida, especialmente no período de entrada e de saída dos estabelecimentos educacionais, devendo o respectivo comando justificar, prévia ou posteriormente, em expediente próprio ou no bojo da investigação penal que fundamenta a operação, as razões concretas que tornaram indispensável o desenvolvimento das ações nessas regiões, com o</p>

<p>Público do Estado do Rio de Janeiro em até 24 horas; (ii) a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos; e (iii) a elaboração de protocolos próprios e sigilosos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde, de maneira que os diretores ou chefes das unidades, logo após o desencadeamento de operações policiais, tenham tempo hábil para reduzir os riscos à integridade física das pessoas sob sua responsabilidade.</p>	<p>envio dessa justificativa ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em até 24 horas; (ii) a proibição da prática de utilização de qualquer equipamento educacional ou de saúde como base operacional das polícias civil e militar, vedando-se, inclusive, o baseamento de recursos operacionais nas áreas de entrada e de saída desses estabelecimentos; e (iii) a elaboração de protocolos próprios e sigilosos de comunicação envolvendo as polícias civil e militar, e os segmentos federal, estadual e municipal das áreas de educação e de saúde, de maneira que os diretores ou chefes das unidades, logo após o desencadeamento de operações policiais, tenham tempo hábil para reduzir os riscos à integridade física das pessoas sob sua responsabilidade.</p>
--	--

Os pedidos “f” e “k” foram deferidos por se mostrarem em plena adequação ao princípio da transparência. O Supremo Tribunal Federal compreendeu, por conseguinte, que o exercício do Poder de Polícia do Estado do Rio de Janeiro se mostrava carente de medidas que garantam o *accountability*.

<p>f.) Determinar que os agentes de segurança e profissionais de saúde 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.</p> <p>k.) 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.</p>	<p>Ante o exposto, defiro a medida cautelar requerida para determinar que o Estado do Rio de Janeiro oriente seus agentes de segurança e profissionais de saúde a preservar todos os vestígios de crimes cometidos em operações policiais, de modo a evitar a remoção indevida de cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de socorro e o descarte de peças e objetos importantes para a investigação. Acolho, ainda, o pedido formulado na alínea “k”, para determinar aos órgãos de polícia técnico-científica do Estado do Rio de Janeiro que documentem, por meio de fotografias, as provas periciais produzidas em investigações de crimes contra a vida, notadamente o laudo de local de crime e o exame de necropsia, com o objetivo de assegurar a possibilidade de revisão independente, devendo os registros fotográficos, os croquis e os esquemas de lesão ser juntados aos autos, bem como</p>
---	--

	armazenados em sistema eletrônico de cópia de segurança para fins de backup.
--	--

Quanto ao deferimento dos pedidos “l”, “m”, “n”, “o”, as razões encontram respaldo no dever do Estado de prestar contas, tendo um terceiro órgão independente para avaliar a conduta dos agentes públicos envolvidos. Ante tal cenário, o Supremo Tribunal Federal compreendeu que caberá ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro exercer o dever fiscalizatório, nas hipóteses de suspeitas de haver abusos pelo Poder Público.

<p>l.) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que instaure procedimentos investigatórios autônomos nos casos de mortes e demais violações a direitos fundamentais cometidas por agentes de segurança, dotando-se da necessária estrutura para conduzir com eficiência essas investigações.</p> <p>m.) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e às polícias civil e militar fluminenses que, nas suas respectivas investigações, diligenciem no sentido de ouvir a vítima e/ou os seus familiares, assegurando-lhes a possibilidade de apresentar declarações, prestar informações, indicar meios de prova e sugerir diligências, devendo avalia-las fundamentadamente, bem como notificá-las, do modo que for mais conveniente a essas pessoas, sobre o eventual arquivamento do procedimento investigatório.</p> <p>n.) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e às polícias civil e militar fluminenses que, nas investigações de mortes e abusos possivelmente cometidos por policiais, priorizem a tramitação dos procedimentos cujas vítimas sejam crianças ou adolescentes.</p> <p>o.) Determinar ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que designe, ao menos, um(a) promotor(a) de Justiça para fins de atendimento, em regime de</p>	<p>(...)</p> <p>Eis aí o porquê da função de “controle externo” ter sido alocada pela Constituição a um órgão que tem, por princípio, a “independência funcional” (art. 127, § 1º, da CRFB), tal como uma autoridade judiciária. A atividade de controle realizada por esse órgão deve ser formalmente independente e imparcial. Pela gravidade desse mister, independentemente de previsão legal, não cabe ao Ministério Público exercer discricionariedade sobre a oportunidade de se abrir a devida investigação. Sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente. O exercício dessa atribuição deve ser <i>ex officio</i> 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.</p> <p>(...)</p> <p>Ante o exposto, acolho os pedidos cautelares veiculados nas alíneas “l”, “m”, “n” e “o”, a fim de reconhecer que sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente. A investigação, por sua vez, deverá atender ao que exige o Protocolo de Minnesota, em especial no que tange à oitiva das vítimas ou familiares</p>
--	---

<p>plantão, de demandas relacionadas ao controle externo das polícias fluminenses, bem como que confira ampla divulgação da existência do serviço, inclusive no seu sítio eletrônico, para que os cidadãos possam saber a quem devem recorrer para denunciar eventuais abusos e violações de direitos pelas forças de segurança durante operações policiais.</p>	<p>e à priorização de casos que tenham como vítimas as crianças. Ademais, por ser função essencial do Estado, acolho também o pedido para determinar que, em casos tais, o Ministério Público designe um membro para atuar em regime de plantão.</p>
--	--

Por derradeiro, o Plenário consignou a compreensão no sentido de que qualquer revogação de medida de incentivo a diminuição da *letalidade policial* não encontra respaldo na Constituição da República, justificando a suspensão.

<p>p.) Determinar a suspensão do art. 1º do Decreto Estadual nº 46.775/2019, que excluiu, do cálculo das gratificações dos integrantes de batalhões e delegacias, os indicadores de redução de homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial.</p>	<p>Como se depreende do art. 1º do Decreto, houve alteração do Decreto 41.931, o qual previa, como critério para o cálculo da gratificação, o cômputo relativo ao “homicídio decorrente de oposição à intervenção policial”. Ainda que não tenha sido juntado o Decreto anterior, ante a ausência de divergência em relação a seu teor e possibilidade de verificação da norma nos sítios eletrônicos do Estado do Rio de Janeiro, é preciso reconhecer que a medida vai de encontro com a exigência feita pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.</p> <p>Um Estado que apresenta altos índices de incidente dessa natureza deve buscar engajar todo seu quadro de servidores, dando-lhes os incentivos corretos para isso, na tarefa de reduzir ao máximo as intercorrências.</p> <p>Por isso, acolho o pedido formulado pelo Partido requerente, para suspender a eficácia do art. 1º do Decreto 46.775, de 23 de setembro de 2019.</p>
---	--

## 6. CONCLUSÃO

A análise do exercício da Jurisdição Constitucional Cautelar revela a inexistência de qualquer *ativismo judicial*, na medida que as questões fáticas levantadas já foram objeto de

análise pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, tendo como efeito a redução do ônus argumentativo do Supremo Tribunal Federal para lançar determinados argumentos empíricos.

Nos tópicos anteriores, restou demonstrado que o exercício do Poder de Polícia está inserido em um contexto, notadamente, marcado pela tensão entre garantias fundamentais. De um lado, está o dever do Estado de oferecer segurança pública aos cidadãos; de outro, estão os direitos à vida, à liberdade e ao devido processo legal. Desta forma, cabe ao Estado exercer o Poder de Polícia de forma *proporcional*, ou seja, de forma a adotar medidas eficientes para garantir a segurança pública, sem que, em contrapartida, ofereça elevado risco à população.

Ante tal tensão, pode-se notar que, na decisão cautelar, não restou fixado qualquer preponderância de valor. No que se refere aos pedidos para impor obrigações positivas ao Estado do Rio de Janeiro, ante a *omissão inconstitucional*, foram indeferidos, ante a ausência de amparo legal. Por outro lado, os pedidos deferidos explanaram apenas o consenso acerca do agir policial, que sempre deve ser pautado pelo postulado da *proporcionalidade*, de modo que medidas excessivas só se tornam devidas, ante ameaças contundentes, tornando-se evidente tal raciocínio, quando os pedidos “b” e “g” foram deferidos.

No que tange aos pedidos “l”, “m”, “n” e “o”, percebe-se que o seu deferimento não tem como consequência qualquer supressão de outro direito. O dever do Estado de fazer *accountability* não esbarra em qualquer outra garantia fundamental, ao ponto de justificar a elaboração do raciocínio da *proporcionalidade*.

Ante tal fenômeno, justificou-se a revisão bibliografia referente à *teoria dos princípios* para mostrar que a *teoria analítica do direito* dispõe de ferramentas teóricas para oferecer uma racionalidade à decisão que venha a fixar *medidas proporcionais ao Estado*.

Tais observações não afastam as críticas. A atuação do Poder Judiciário poderá encontrar suas limitações no momento em se fazer a análise das questões fáticas. Não se deve olvidar que o exame de *adequação* e de *necessidade* demanda a avaliação dos *argumentos empíricos*. A procedência total dessa ação, por sua vez, exigirá que eventuais obrigações positivas a serem impostas pelo Supremo Tribunal Federal ao Estado do Rio de Janeiro se mostrem *necessárias* para a promoção dos direitos humanos, sob o risco de a Corte Constitucional se transformar em uma instância autoritária, que suprime a discricionariedade política, inerente do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

O problema está relacionado à capacidade do *processo constitucional* de fornecer respostas fáticas condizentes com o elevado nível de complexidade retórica contido na demanda do Requerente. Cabe ressaltar que a expansão do judiciário possibilitou a percepção de que a

*captura dos fatos* por parte do direito não depende apenas do Processo Legislativo. No decorrer do processo de concretização da norma, observa-se a juridicização de certos *fatos* distintos daqueles previstos expressamente nas hipóteses de incidência das normas. A construção retórica desses *fatos*, incorporados ao espaço de cognição do direito

No plano teórico, Robert Alexy tentou oferecer uma explicação conciliatória entre prática expansiva do judiciário, caracterizada pela normatividade dos princípios, e a juridicização de temas estranhos ao processo legislativo. Para tanto, apresentou a teoria do *Suporte Fático Amplo*, isto é, dentro do âmbito de proteção do princípio de direito fundamental deve estar tudo aquilo que milite em seu favor.<sup>104</sup> O elo entre a *Teoria dos Princípios* e o *Suporte Fático Amplo* se justifica pela necessidade dar oferecer uma coerência lógica à *Teoria dos Princípios*.

Para explicar a coerência lógica entre a *Teoria dos Princípios* e o conceito de *Suporte Fático Amplo*, deve-se, primeiro, salientar acerca da diferença entre a *teoria externa* e *teoria interna*. A *teoria externa*, quando concebe a norma como *mandamento prima facie*, aceita a existência de um *direito* e uma possível *restrição* a esse direito, que, após atravessar um túnel de modelação semântico e estrutural, chega ao seu *mandamento definitivo*. Por outro lado, há a explicação, denominada de *teoria interna*, de que existe o “direito com um determinado conteúdo. O conceito de restrição é substituído pelo conceito de limite”.<sup>105</sup>

A *Teoria dos Princípios*, por sua vez, forja os princípios jurídicos como *mandamentos de otimização* em face das possibilidades jurídicas e fáticas, os quais, embora não dependam de qualquer outra regra para ocorrer a sua concretização<sup>106</sup>, necessitam de um *procedimento discursivo* próprio, que seria a *máxima da proporcionalidade*. Isto é, para Alexy, a máxima da proporcionalidade disporia de elementos teóricos indispensáveis para racionalizar argumentos finalísticos. Nas etapas da *adequação* e da *necessidade*, apresenta-se o ensejo próprio para desenvolver argumentos empíricos, objetivando oferecer um Estado de Coisa, que determinado princípio visa promover, a conjuntura fática sobre qual incidirão as normas, os potenciais *meios* a serem utilizados para promoção dos *fins*<sup>107</sup>.

Assim, evidencia-se a vinculação lógica entre a *Teoria dos Princípios* e o *Suporte Fático Amplo*. Tudo aquilo que milite a favor de um determinado direito fundamental deve ser levado em consideração, sob o risco de transformar a *Teoria dos Princípios* em autoritária ou exigir

---

<sup>104</sup> ALEXY, op., cit., 2015, 322.

<sup>105</sup> Ibid., p. 277.

<sup>106</sup> ALEXY, op., cit., 2015, p. 107.

<sup>107</sup> Ibid., p. 118.

outra *Teoria* apta justificar as escolhas fáticas feitas no decorrer do processo de concretização de determinado princípio<sup>108</sup>.

Em termos teóricos, pode-se cogitar a possibilidade de abarcar todas as possibilidades fáticas e, com isso, ordená-las, para então definir qual princípio deve prevalecer em relação ao outro. Contudo, no plano prático, os limites da realidade comprometem a qualidade da decisão. A teoria dos direitos fundamentais, de Alexy, exige uma teoria do processo para que sejam fixados critérios quanto às escolhas feitas pelos magistrados.

Ao lado das transformações da *teoria do direito*, notadamente, da *teoria da norma*, consignaram-se os fundamentos atuais da atuação do Poder Judiciário para assegurar os direitos humanos. A revisão bibliográfica sobre os trabalhos de Ronald Dworkin e Robert Alexy oportunizou perceber como a cultura jurídica contemporânea aceita a ampla atuação do Poder Judiciário, quando se observam fortes indícios de violação de direitos humanos.

A tese de Ronald Dworkin ganha relevância no presente contexto, uma vez que se trata da tutela de direitos de cidadãos excluídos do jogo político, incapazes de alterar a realidade por meio ordinário, qual seja, o voto. A própria eleição do Governador Wilson Witzel mostra como o Poder Judiciário se mostra indispensável para exercer a sua função contramajoritária, a fim de se implementar outras medidas de combate do crime organizado. Apesar de as medidas políticas de combate terem sido adotadas no fim da década de 80 e de não se observar qualquer resultado positivo, os discursos políticos semelhantes ao de Ronald Reagan ainda são capazes de oferecer êxito na corrida eleitoral. Justifica-se, por conseguinte, a inserção do Judiciário, quando as vias ordinárias de mudança política estão bloqueadas, principalmente, quando a manutenção do *status a quo* tem como consequência violação aos direitos humanos, transformando o Poder Judiciário no *fórum dos princípios*, de modo a restarem fixados os limites da atuação do Estado.

---

<sup>108</sup> Ibid., p. 322.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo Discursivo**. Tradução de Luis Afonso Heck, 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008

\_\_\_\_\_. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015.

ALMEIDA, Marcelo Pereira de. **Notas sobre o Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 66, 2015.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos**, São Paulo, Editora Malheiros, 2014.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**. Rio de Janeiro: REVAN, 1997.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático**. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos Fundamentais orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre, Livraria do Advogado: 2008.

BATISTA, Nilo; ZAFFARONI, Eugênio Raul; ALAGIA, Alejandro e SLOKAR, Alejandro. **Direito Penal Brasileiro I**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

BETIM, Felipe. **Uma favela do Rio apavorada após a morte de seis pessoas por tiros certos que vêm do céu**. El País, São Paulo, 13 de fev. de 2019. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/12/politica/1549998144\\_030599.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/12/politica/1549998144_030599.html)>. Acesso em: 20 de abr. de 2021.

\_\_\_\_\_. **Rio de Janeiro com licença para matar**. El País, São Paulo, 20 de mar. de 2019. Disponível em:

<[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/18/politica/1552935288\\_972000.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/18/politica/1552935288_972000.html)>. Acesso em: 22 de abr. de 2021.

BINEMBOJM, Gustavo. **Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade**: um novo paradigma para o direito administrativo. Revista de Direito Administrativo. Série Direito em Foco. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas e Direito Administrativo**. Revista Trimestral de Direito Público, n.13, 1996.

\_\_\_\_\_. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006

CANELA JÚNIOR, Oswaldo. **A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo**: um novo modelo de jurisdição. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, SP. Orientador: Kazuo Watanabe, 2009.

CAPPELI, Paulo; PRADO, Thiago. **'Snipers já estão sendo usados, só não há divulgação', diz Witzel sobre ação da polícia**. O Globo, Rio de Janeiro, 31 de mar. de 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/snipers-ja-estao-sendo-usados-so-nao-ha-divulgacao-diz-witzel-sobre-acao-dapolicia-23563388>>. Acesso em: 20 de abr. de 2021.

CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho Administracion**. Buenos Aires: Abelado Perrot, 2002.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazaré, DORNELLES, João Ricardo W. (org.). **A Polícia e os Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora. 1998.

COELHO, Henrique. et al. **Menino de 14 anos morre durante operação das polícias Federal e Civil no Complexo do Salgueiro**, RJ. G1, Rio de Janeiro, 19 de maio de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/05/19/menino-de-14-anos-e-baleado-durante-operacao-no-complexo-do-salgueiro-rj.ghtml>>. Acesso em: 28 de abr. de 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas**. Revista dos Tribunais 737/11-22, 1997.

CRUZ, Álvaro Ricardo. Souza. **Hermenêutica Jurídica e(m) Debate**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

Dados Abertos. Instituto de Segurança Pública, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em <<http://www.ispdados.rj.gov.br/estatistica.html>>. Acesso em: 26 de abr. de 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17ª Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 1ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 2002;

\_\_\_\_\_. **O Império do Direito**. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999;

\_\_\_\_\_. **Uma questão de princípio**. Tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001;

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GASPARINI, Leticia. **Jovem morre após ser vítima de bala perdida em operação policial na comunidade Para-Pedro, em Irajá**. O Globo, Rio de Janeiro, 11 de out. de 2019. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/rio/jovem-morre-apos-ser-vitima-de-bala-perdida-em-operacao-policial-na-comunidade-para-pedro-em-iraja-24010576?amp&>>. Acesso em: 22 de abr. de 2021.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 3ª Ed, São Paulo: Malheiros, 2000.

GRECO, Rogério. **Atividade Policial**. 2 ed. Niterói: Impetus, 2009.

LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do Direito**. Tradução de José Lamago. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

LEMOS, Marcela. **O que se sabe sobre as 15 mortes em operação policial no Rio**. UOL, Rio de Janeiro, 12 de fev. de 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/02/12/o-que-se-sabe-sobre-as-13-mortes-em-operacao-policial-no-rio.htm>>. Acesso em: 26 de abr. de 2021.

LIMA Jr., Jaime Benevenuto (org.). **Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais** – uma aproximação da realidade brasileira.

MACIEL, Matheus. **Helicóptero com Witzel a bordo metralhou tenda de orações em Angra dos Reis**. O Globo, Rio de Janeiro, 08 de maio de 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/helicoptero-com-witzel-bordo-metralhou-tenda-de-oracoes-em-angra-dos-reis-23648907>>. Acesso em: 20 de abr. de 2021.

MELLO, Igor. **Sob Witzel, Rio tem as duas operações policiais com mais mortes desde 2013**. UOL, Rio de Janeiro, 07 de maio 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/05/07/sob-witzel-rio-tem-as-duas-operacoes-mais-letais-desde-2013.htm>>. Acesso em 20 de abr. de 2021.

MENDES, Conrado Hübner. **Controle de Constitucionalidade e Democracia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de Direito Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada**, Atlas, 2002.

MORAES, Maria Celina Bodin de. **O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo**. In “Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado”. Org SARLET, Ingo Wolfgang. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

NASCIMENTO, Tatiana. **Menino de 12 anos morto durante operação da PM no Chapadão é enterrado**. G1, Rio de Janeiro, 09 de set. de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/09/09/menino-de-12-anos-morto-durante-operacao-da-pm-no-chapadao-e-enterrado.ghtml>>. Acesso em: 22 de abr. de 2021.

NHANGA, Carlos. **Operações policiais com helicópteros usados como plataforma de tiros aumentaram em 2019**. Fogo Cruzado, Rio de Janeiro, 06 de jul. de 2019. Disponível em: <<https://fogocruzado.org.br/operacoes-com-helicopteros/>>. Acesso em: 20 de abr. de 2021.

OUCHANA, Giselle. **'Caveirão do ar' soma mais de 50 missões na gestão Witzel**. Epoca, 15 de jun. de 2019. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/caveirao-do-ar-soma-mais-de-50-missoes-na-gestao-witzel-23740506>>. Acesso em: 20 de abr. de 2021.

PEIXOTO, Ari. **Criança morre baleada na Zona Norte e moradores acusam policiais de serem os autores de disparo**. G1, Rio de Janeiro, 14 de fev. de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/02/14/crianca-morre-baleada-na-zona-norte-e-moradores-bloqueiam-o-transito-em-protesto.ghtml>>. Acesso em: 22 de abr. de 2021.

PEIXOTO, Guilherme. **Polícia apura a morte de 12 pessoas no Alemão após dia de tiroteios**. G1, Rio de Janeiro, 15 de maio de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/05/15/operacao-policial-no-complexo-do-alemao-causa-tiroteio-na-manha-desta-sexta-feira.ghtml>>. Acesso em: 28 de abr. de 2021.

PENNAFORT, Roberta. **'A polícia vai mirar na cabecinha e... fogo!'**, diz novo governador do Rio. Estadão, São Paulo, 01 de nov. de 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,a-policia-vai-mirar-na-cabecinha-e-fogo-diz-novo-governador-do-rio,70002578109>>. Acesso em: 20 de abr. 2021.

PIOVESAN, Flavia. **Proteção judicial contra omissões legislativas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

\_\_\_\_\_. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional**. Internacional. 3ª ed. atual. São Paulo: Max Limonad, 1997.

RAMOS, Silvia (coord.). **Operações policiais no Rio: mais frequentes, mais letais, mais assustadoras**. Observatório da Segurança RJ/CESeC, Rio de Janeiro, jul. 2019. Disponível em: <[https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2019/11/Rede-de-Observatorios\\_primeiro-relatorio\\_20\\_11\\_19.pdf](https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2019/11/Rede-de-Observatorios_primeiro-relatorio_20_11_19.pdf)>. Acesso em 19 abr. de 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos direitos fundamentais**. 5ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUZA, Taiguara Libano Soares. **Constituição, Segurança Pública e Estado de Exceção Permanente: A Biopolítica dos Autos de Resistência**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2010

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; BERCOVICI, Gilberto (Orgs.). **Teoria da Constituição - Estudos Sobre o Lugar da Política no Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

\_\_\_\_\_. **A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e definição dos órgãos de execução das políticas**. In *Atualidades Jurídicas - Revista Eletrônica do Conselho Federal da OAB*, nº 1, OAB Editora, mar/abr 2008.

SULOCKI, Victoria-Amália de B. C. G. de. **Segurança Pública e Democracia – Aspectos Constitucionais das Políticas Públicas de Segurança**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro: parte geral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.